RAPPORT DE RECHERCHE

POLITIQUES ET PROGRAMMES RELATIFS AU SECTEUR LOCATIF PRIVÉ : ÉTUDE SUR L'EXPÉRIENCE INTERNATIONALE

SÉRIE SUR LE LOGEMENT ABORDABLE ET LE FINANCEMENT DE L'HABITATION

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

SCHL—Au cœur de l'habitation

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est au cœur de l'habitation. Toutes ses activités visent à aider les Canadiens et les Canadiennes à vivre dans un logement sûr à tout point de vue.

À titre d'organisme national responsable du logement, la SCHL joue un rôle important dans le secteur canadien de l'habitation. Elle propose de nouvelles façons de financer l'achat des maisons. Elle favorise l'innovation dans le domaine de la technologie et de la conception des habitations. Grâce à son assurance prêt hypothécaire, elle aide les Canadiens et les Canadiennes à réaliser leur rêve et à posséder leur propre maison.

Les Canadiens et les Canadiennes tirent avantage de la collaboration de la SCHL avec ses partenaires des secteurs public, privé et sans but lucratif en vue d'améliorer la qualité et l'accessibilité des logements et de faire en sorte qu'ils soient plus abordables, partout au pays.

L'aide accordée par la SCHL permet aux ménages à faible revenu, aux aînés, aux personnes handicapées et aux Autochtones de vivre dans des logements convenables et abordables. La SCHL crée des emplois pour les Canadiens et les Canadiennes dans le domaine des produits et services en aidant le secteur de l'habitation à exporter ses connaissances et ses compétences dans d'autres pays.

Les recherches de pointe effectuées par la SCHL améliorent la qualité des logements et font en sorte que ceux-ci soient plus abordables. Afin d'aider les Canadiens et les Canadiennes à tirer profit de son savoir-faire dans le domaine de l'habitation et à prendre des décisions éclairées, la SCHL est devenue le plus important éditeur canadien de publications portant sur le logement. Elle possède également la collection la plus complète de documents sur l'habitat.

Les Canadiens et les Canadiennes peuvent avoir facilement accès à nos informations par l'entremise des points de vente et des bureaux régionaux de la SCHL.

Vous pouvez aussi communiquer avec nous par téléphone :
1 800 668-2642 [à l'extérieur du Canada : (613) 748-2003]
ou par télécopieur : (613) 748-4069.
Pour nous joindre en direct, visitez notre page d'accueil à l'adresse suivante : www.cmhc-schl.gc.ca

La Société canadienne d'hypothèques et de logement appuie la politique du gouvernement fédéral sur l'accès à l'information pour les personnes handicapées. Si vous désirez obtenir la présente publication en des médias substituts, composez le 1 800 668-2642.

100-06968/

Politiques et programmes relatifs au secteur locatif privé : Étude sur l'expérience internationale

Rapport final
1999

Préparé pour :

La Société canadienne d'hypothèques et de logement

par :

Steve Pomeroy, Focus Consulting, Ottawa

conjointement avec

Greg Lampert, économiste-conseil, Toronto
Kathleen Mancer, Kathleen Mancer Consulting, Vancouver

La SCHL offre de nombreux renseignements relatifs à l'habitation. Pour plus d'information, veuillez composer le 1 800 688-2642 ou visitez notre site *Web* : www.cmhc-schl.gc.ca

This publication is also available in English under the title: *Private Rental Policies and Programs: Review of the International Experience*, PE 0337

Cette recherche a été financée (en partie) par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). La qualité rédactionnelle de ce rapport, son contenu et les opinions qui y sont émises sont de l'auteur (des auteurs). La SCHL ne saurait en assumer la responsabilité et se dégage de toute obligation relativement aux conséquences résultant de l'utilisation que le lecteur pourrait faire des renseignements, des matériaux ou des techniques qui y sont décrits.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Politiques et programmes relatifs au secteur locatif privé :
Étude sur l'expérience internationale

Publ. aussi en anglais sous le titre : Private rental policies and programs:
review of the International experience

Comprend des références bibliographiques

ISBN 0-660-96178-4
No de cat. NH15-315/1999F

1. Logement locatif – Politique gouvernementale
2. Logement locatif – Finances
I. Lampert, Greg
II. Mancer, Kathy
III. Société canadienne d'hypothèques et de logement

HD7288.8P75 1999 363.5 C99-980238-0

© 1999, Société canadienne d'hypothèques et de logement. Tous droits réservés. La reproduction, l'entreposage ou la transmission d'un extrait quelconque de cet ouvrage, par quelque procédé que ce soit, tant électronique que mécanique, par photocopie ou par microfilm, sont interdits sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Tous droits de traduction et d'adaptation réservés pour tous les pays. La traduction d'un extrait quelconque de cet ouvrage est interdite sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL

RÉSUMÉ

Le présent rapport porte sur l'expérience de onze pays – y compris le Canada – d'Europe, de Scandinavie, d'Amérique du Nord et de la côte du Pacifique qui ont mis en vigueur des mesures de soutien au secteur des logements locatifs privés à l'intérieur de leur système de logement national. La recherche examine les politiques et les programmes d'autres gouvernements qui visent expressément le soutien à la production et à la remise en état du parc locatif privé.

La partie principale du rapport énonce les objectifs de la recherche, le cadre de travail de l'évaluation comparative, en plus de donner le portrait du marché locatif des pays à l'étude. On y trouve par la suite un portrait général des enjeux associés au secteur des logements locatifs privés depuis 1980 et quelles ont été les initiatives prises par chaque pays à cet égard. Un sommaire des programmes et des politiques principaux qui ont été répertoriés dans chaque pays, en plus d'une évaluation de la pertinence de chacune des expériences pour le Canada, suivent.

Une annexe donne le profil détaillé pour chacun des pays. Elle présente le contexte général qui a servi à évaluer l'importance relative du parc locatif privé à l'intérieur du système de logement des pays, les cadres réglementaires et fiscaux qui ont une incidence sur ce secteur, ainsi que les défis courants associés. Des évaluations détaillées des politiques et des programmes principaux dans chacun des pays sont aussi données.

En règle générale, on constate que le secteur des logements locatifs privés a beaucoup diminué dans la plupart des pays, sauf l'Allemagne et le Japon. On attribue cette baisse à la faiblesse de la demande effective, à la difficulté de concurrencer les subventions accordées au secteur locatif social ainsi qu'aux avantages fiscaux de la propriété. Cependant, outre la baisse de la demande, la très faible part des investissements dans les logements locatifs dans la plupart des pays s'explique en grande partie par la non-concurrentialité des taux de rendement, surtout si l'on considère les risques inhérents à cette forme d'investissement par rapport à d'autres formes.

À l'issue de la recherche, il faut conclure que des mesures d'encouragement telles que la déréglementation du marché (par exemple, la réduction ou le retrait progressif des contrôle des loyers), sont nécessaires mais pas suffisantes pour stimuler l'investissement privé dans la remise en état ou la production de logements locatifs. Les incitatifs fiscaux ne suffisent pas non plus s'ils sont concurrents à des mécanismes de réglementation des loyers.

Il est donc extrêmement difficile – il pourrait même être trompeur – de considérer l'incidence d'une politique isolée. Le cadre particulier dans lequel la politique ou le programme a été mis en œuvre, ainsi que l'interaction dynamique avec d'autres politiques, ont une incidence déterminante sur les résultats des mesures examinées. Il faut donc penser que la mise en œuvre d'une politique isolée n'est pas une condition préalable à l'investissement privé, mais qu'il faut plutôt viser un équilibre précaire entre différentes mesures – des subventions, des mesures fiscales réglementaires et d'encouragement.

La conclusion la plus importante est que des variantes de la majorité des politiques et des programmes mis en œuvre dans d'autre pays ont déjà été mis à l'essai au Canada au cours des trois dernières décennies. Dans cette optique, les leçons que l'on pourrait tirer de l'expérience d'autres pays sont très limitées.

OBJECTIF

Ce rapport de recherche vise à donner une compréhension exhaustive des programmes et des politiques que des gouvernements d'autres pays ont mis en œuvre pour améliorer la qualité ou augmenter l'offre de logements locatifs privés.

REMERCIEMENTS

L'équipe de recherche aimerait remercier particulièrement le directeur de projet de la Société d'hypothèques et de logement du Canada (SCHL), David Metzak, ainsi que d'autres membres du comité directeur de projet, qui nous ont aimablement soumis leurs critiques très constructives sur les versions préliminaires du rapport.

En préparant ce rapport, l'équipe de recherche s'est adjointe des chercheurs dans le domaine du logement dans chacun des pays à l'étude. Nous souhaitons les remercier pour leur aide inestimable. Ces chercheurs nous ont aimablement fourni des rapports de recherche, des commentaires extrêmement pointus ainsi que des commentaires d'interprétation des faits. Voici la liste des experts consultés dans chacun des pays :

Dr Peter Kemp, Département des études urbaines, Université de Glasgow, Écosse

Dr Bengt Turner, président, Institut de recherches sur l'habitation, Université Uppsala, Suède

Sirpa Tully, ministre de l'Environnement, Finlande

Professeur Franz Hubert, Institute fur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte, Université libre de Berlin, Allemagne

Jean Jacques Tissier, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, France

Dr Marietta Haffner, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology, Pays-Bas

James Wallace, Abt Associates, Cambridge, Massachusetts, États-Unis

Murray Coppin, Ministère de l'Habitation de la Nouvelle-Zélande

Keith Ogborn, Ministère de la Sécurité sociale de l'Australie, et Brian Elton, Brian Elton and Associates (consultants en habitation), Sydney, Australie

Mieko Hinokidani, Université d'Osaka, Osaka, et Judy Ueda, MU Design, Calgary

SOMMAIRE

Introduction

Ce rapport porte sur l'expérience de dix pays d'Europe, de Scandinavie, d'Amérique du Nord et de la côte du Pacifique qui ont mis en vigueur des mesures de soutien au secteur des logements locatifs privés à l'intérieur de leur système de logement national. La recherche visait à mesurer l'ampleur des mesures et des programmes gouvernementaux qui visaient expressément à soutenir la production et la remise en état du parc locatif privé dans ces pays.

Tel qu'il est défini dans le présent document, le secteur des logements locatifs privés représente la partie du parc immobilier qui appartient et qui est exploité par des personnes ou des entités privées dans le but de générer des profits. Il exclut donc les biens immobiliers loués à but non lucratif ou qui sont détenus par des intérêts publics.

Le contexte international

Dans les dix pays à l'étude, on a constaté un déclin considérable de l'importance relative du secteur des logements locatifs privés. Dans la plupart des pays, les logements locatifs privés comptaient pour la moitié de l'ensemble du parc de logements au début de l'après-guerre. Jusqu'aux années 1970, les politiques en matière de logement étaient axées surtout sur des projets de construction d'envergure de logements publics et sociaux et sur la propriété, ce qui a entraîné un déclin de la taille relative du secteur locatif privé.

Depuis les années 1970, le parc locatif privé a continué de diminuer par rapport à l'ensemble du parc de logements dans tous les pays, sauf en Allemagne et au Japon. À l'origine, ce déclin de la taille relative découlait de niveaux élevés de production dans les secteurs sociaux et de la propriété à l'intérieur des marchés du logement. La production de logements locatifs privés n'a pas complètement cessé, mais elle a diminué en volume par rapport à ces deux autres secteurs de l'habitation.

Depuis les années 1980, toutefois, la diminution a d'autres causes; elle est dorénavant associée à une demande plus faible de logements locatifs dans la plupart des pays. Des facteurs démographiques et des taux hypothécaires plus bas que jamais augmentent l'abordabilité de la propriété, et les consommateurs sont de plus en plus portés vers ce mode d'occupation. On constate une forte demande pour des logements de l'extrémité inférieure du marché, mais des loyers abordables ne peuvent pas soutenir la production de nouveaux logements locatifs sans aide financière.

Dans la plupart des pays à l'étude, la cause fondamentale de la faiblesse des investissements dans le secteur locatif privé est le taux de rendement peu concurrentiel, surtout si on considère les risques élevés de cette forme d'investissement. Parmi les autres causes invoquées, citons entre autres la faiblesse de la demande effective, l'incapacité de concurrencer avec les subventions versées au secteur des logements locatifs sociaux et les avantages fiscaux afférents à la propriété.

Beaucoup d'analystes et d'auteurs partagent le même avis : le problème va de mal en pis parce que les marchés financiers continuent d'offrir une pléthore de véhicules d'investissement à rendement relativement élevé et à faible risque si on les compare aux investissements dans le secteur locatif privé. Les investisseurs ne sont tout simplement pas intéressés au secteur locatif. Par conséquent, le taux de constructions neuves dans le secteur locatif privé a été très bas dans de nombreux pays.

En dépit des taux très faibles des investissements et de la production, la plupart des pays ne considèrent pas que le secteur des logements locatifs privés mérite une attention particulière en matière de politiques. Bien que la littérature fait référence de façon sporadique à une crise dans le secteur du logement locatif, très peu de politiques ont été mises en œuvre pour redresser la situation. Dans l'ensemble, les gouvernements adoptent une attitude de laisser-faire : ils laissent aux forces du marché et à l'attrait inhérent de l'investissement dans ce secteur le soin de déterminer le niveau et le type de nouvelles productions et de remises en état de logements locatifs privés.

Seules la France et l'Allemagne ont reconnu que les taux de production très faibles représentaient un problème sérieux. En France, on a réagi en élaborant des politiques qui favorisaient plutôt l'investissement dans le secteur locatif social. La relance du secteur locatif privé a constitué une partie importante du débat sur les politiques au Royaume-Uni, mais les dirigeants se sont intéressés surtout à la propriété du parc plutôt qu'à de nouvelles productions.

Dans la plupart des pays, les politiques visant à endiguer le déclin sont très rares. Les politiques en matière de logement ont été axées plutôt sur la promotion de la propriété et sur la réforme des logements sociaux, avec un accent général sur la limitation ou la réduction des dépenses gouvernementales.

Cadre comparatif et politiques proposés

Afin de répertorier et d'évaluer les politiques et les programmes élaborés dans chacun des pays à l'étude, nous avons élaboré une typologie des approches qui a servi de cadre de travail pour l'analyse. Voici les trois catégories de politiques ou de mesures qui ont été répertoriées :

- les mesures fiscales (y compris l'amortissement, l'exonération fiscale, le dégrèvement fiscal et les fonds d'investissement à incidence fiscale);
- les subventions (y compris les prêts à taux d'intérêt préférentiel et les subsides);
- les mesures d'encouragement (y compris la déréglementation et les assurances hypothécaires).

L'étude a porté principalement sur les politiques et les programmes principaux, à l'échelon national surtout. Bien qu'on ne les ait pas examinées en détail, on a pu constater que certaines politiques de moindre envergure avaient une incidence sur l'investissement dans le secteur locatif. Élaborées et mises en œuvre à l'échelle locale le plus souvent, la plupart de ces politiques font partie de la catégorie des mesures d'encouragement; il s'agit de mesures incitatives liées à l'assouplissement des règlements sur l'occupation des sols, à des primes en fonction de la densité ou au «traitement rapide» des demandes d'aménagement pour stimuler certains types de production, souvent de logements abordables[1].

Les principales politiques qui ont été mises en œuvre font partie des mesures d'encouragement, notamment la déréglementation des contrôles des loyers. Par de telles politiques, les gouvernements espèrent accroître la rentabilité et ainsi encourager les investissements.

L'incidence de la réglementation, notamment les contrôles de loyers, doit être considérée par rapport aux autres formes d'investissement. L'investisseur évalue toujours le taux de rendement d'un investissement en fonction de la perception qu'il a des risques entraînés. Les contraintes ou l'incertitude par rapport aux bénéfices futurs ont une incidence directe sur le taux de rendement exigé, et font augmenter ce dernier. À cet égard, les contrôles des loyers et les politiques de révision sont perçues comme recelant un degré très élevé de risque, qui augmente le taux de rendement escompté. La notion de risque est beaucoup plus influencée par l'incertitude que par l'existence réelle de contrôles. L'incertitude par rapport à la prescription ou à l'actualisation des contrôles augmente aux yeux des investisseurs les risques du marché locatif, et elle contribue par conséquent à la réduction des investissements.

Il semble donc que l'une des conditions préalables à l'investissement soit un système cohérent qui privilégie l'équilibre entre la promesse d'un taux de rendement acceptable pour les investisseurs et la protection des locataires contre des augmentations démesurées des loyers. C'est donc l'équilibre du système bien plus que l'absence de contrôles – parce qu'ils craindraient leur réapparition – qui mettra en confiance les investisseurs et les propriétaires-bailleurs, surtout après qu'ils auront fréquenté le système pendant une certaine période de temps.

Presque tous les pays ont adopté des mesures fiscales à un moment donné, la plupart du temps pour améliorer le taux d'investissement, par le biais de taux de rendement net plus attrayants dans le secteur locatif. Les provisions pour amortissement et les pertes comptables de même nature sont très courantes; elles sont souvent combinées à la possibilité de déduire d'autres sources de revenu les pertes liées à des investissements pour fins de loyer.

Seulement trois pays ont eu recours à des subventions directes : les Pays-Bas ont versé de petits subsides d'investissement (qui remplaçaient un système antérieur de subventions à plus long terme), et le Japon et la Suède ont offert des subventions de bonification des taux d'intérêt, un héritage des décennies précédentes. (Ces politiques n'ont pas été mises en œuvre pour répondre à un déclin plus récent des investissements. Elles ne visaient pas non plus le secteur locatif privé, mais plus particulièrement la production de logements de propriétaire-occupant.)

Le programme de subsides instauré en 1984 aux Pays-Bas a été arrêté en 1995. La Suède aussi retire progressivement son programme de bonification du taux d'intérêt. En règle générale, il semble que ces programmes de subvention directe dans les deux pays n'étaient pas viables sur les plans financier et politique.

À l'issue de la recherche, nous sommes arrivés à la conclusion que des mesures d'encouragement telles que la déréglementation du marché (par exemple, la réduction ou le retrait progressif de contrôle des loyers) sont nécessaires mais pas suffisantes pour stimuler l'investissement privé dans la remise en état ou la production de logements locatifs. De même, les incitatifs fiscaux à eux seuls ne sont pas efficaces s'ils sont concurrents à des mesures de réglementation des loyers.

Il est donc extrêmement difficile – ce pourrait même être trompeur – d'étudier l'incidence d'une politique isolée. Le cadre particulier dans lequel la politique ou le programme a été mis en œuvre, ainsi que l'interaction dynamique avec d'autres politiques, ont une influence déterminante sur les résultats des mesures.

Les seuls pays qui semblent avoir conservé un cadre d'investissement sain sans avoir eu à verser de subventions directes sont la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Il est remarquable de voir qu'ils n'ont pas établi de contrôles des loyers et qu'ils permettent l'amortissement et la déduction de pertes locatives (y compris les pertes comptables non pécuniaires liées à l'amortissement) d'autres sources de revenu.

L'Allemagne et, dans une moindre mesure, la France, ont maintenu des niveaux intéressants de remises en état et de nouvelles productions, mais les incitatifs à l'investissement dans ces deux pays sont beaucoup plus généreux que ceux des pays du Pacifique Sud à l'étude. On en déduit que, dans les pays européens, la continuité des contrôles des loyers a

augmenté le besoin de mesures incitatives compensatoires. Pour rendre l'investissement attrayant, il faut tout d'abord aplanir les retombées du cadre réglementaire, qui entraîne toujours un certain degré de risque – réel ou perçu – et qui peut mettre une chape sur les niveaux de loyer.

On peut conclure qu'une politique isolée peut difficilement favoriser l'investissement privé; il faut plutôt viser un équilibre précaire entre différentes mesures, telles que des subventions, des mesures fiscales, réglementaires et d'encouragement.

Leçons pour le Canada

La conclusion la plus importante de l'étude est que le Canada a déjà adopté des variantes de la plupart des politiques et des programmes répertoriés au cours des trois dernières décennies. Les seules exceptions sont les crédits d'impôt et les obligations exonérées d'impôt mis de l'avant aux États-Unis, pour stimuler avant tout l'investissement privé dans la production de logements abordables. Ces mesures supposent des niveaux considérables de dépenses publiques. (Les dépenses associées au crédit d'impôt à l'habitation pour les immeubles s'adressant aux ménages à faible revenu (*Low Income Housing Tax Credit – LIHTC*) s'élevaient à 2,8 milliards de dollars US.) Malgré l'amélioration de la conjoncture économique au Canada, les programmes entraînant des dépenses d'État trop importantes sont très peu susceptibles d'obtenir un quelconque appui politique.

En matière de logements locatifs, de nombreux gouvernements sont confrontés à la faiblesse de la production dans le secteur privé, mais encore plus au fait que de nombreux ménages n'ont pas accès à des logements locatifs abordables – surtout en raison de leur revenu faible. C'est le problème le plus important en France et aux États-Unis, et c'est un problème très sérieux dans nombre d'autres pays.

Avec le temps, le parc de logements abordables a diminué parce que les logements ont été convertis en copropriétés ou en loyers locatifs de luxe, ou encore démolis et remplacés. C'est le cas au Canada et dans tous les autres pays. Sans nouveaux investissements, la demande augmente par rapport au parc existant, surtout en ce qui a trait aux logements à faible prix.

De plus, la grande majorité des pays ont mis en œuvre des programmes d'allocation de logement qui visent particulièrement à résoudre la question de l'abordabilité. Cependant, les allocations de logement dépendent de l'offre suffisante et raisonnable de logements locatifs privés. Sinon, ces programmes ne peuvent pas être efficaces et, avec le temps, ces mesures deviennent très coûteuses. L'expérience dans d'autres pays suggère qu'il ne suffit pas de verser des allocations de logement : des mesures parallèles doivent encourager de nouveaux investissements et la construction.

Le Canada peut tirer très peu de leçons de l'expérience d'autres pays, parce qu'il a déjà expérimenté la grande majorité des politiques et des programmes qui ont été répertoriés. Il est donc difficile de cerner des domaines de recherche dans le secteur des logements locatifs privés à l'échelle internationale. Voici tout de même quelques sujets qu'il pourrait être intéressant d'étudier :

- On pourrait mener une analyse détaillée sur les facteurs qui expliquent la santé apparente des marchés des logements locatifs en Australie et en Nouvelle-Zélande.

- On pourrait vérifier la quantité et l'abordabilité du parc locatif privé existant par rapport aux besoins de logement abordable.

- On pourrait étudier la possibilité d'instaurer des fiducies de placement immobilier et voir quelles seraient les politiques à mettre en place pour encourager les investissements dans les projets de production et de remise en état de logements locatifs privés.

- On pourrait comparer les taux de rendement dans le secteur locatif privé au Canada par rapport aux taux de rendement d'autres véhicules d'investissement.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

Structure du rapport 1

PARTIE 1 : CADRE COMPARATIF 3

PARTIE 2 : LE CONTEXTE INTERNATIONAL 6

PARTIE 3 : POLITIQUES ET PROGRAMMES VISANT À ENCOURAGER LA PRODUCTION ET L'AMÉLIORATION DE LOGEMENTS LOCATIFS PRIVÉS. 9

Le Royaume-Uni 9

La Suède 10

La Finlande 12

L'Allemagne 13

La France 14

Les Pays-Bas 15

Les États-Unis 17

L'Australie 17

La Nouvelle-Zélande 17

Le Japon 18

Sommaire des politiques établies dans le domaine du logement 18

PARTIE 4 : ÉVALUATION DE L'EXPÉRIENCE INTERNATIONALE ET LEÇONS POUR LE CANADA 21

L'importance du contexte 21

Les politiques et les programmes internationaux 21

Les mesures réglementaires 22

Les mesures fiscales 22

Les subventions 22

Le faible taux de rendement des investissements : un problème de fond 23

Leçons pour le Canada 23

Conclusions 24

Pistes de recherches 26

BIBLIOGRAPHIE 27

ANNEXE – PROFILS DÉTAILLÉS DES PAYS A-1

LE CANADA. A-2

Caractéristiques du marché A-2

Tendances dans le secteur locatif privé A-2

Réglementation A-4

Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions A-4

Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques A-5

Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé A-6

Incidences des programmes fédéraux A-8

Initiatives provinciales A-9

LE ROYAUME-UNI. A-11

Caractéristiques du marché A-11

Tendances dans le secteur locatif privé A-11

Réglementation A-11

Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions A-11

Subsides à la remise en état A-13

Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques A-13

Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé A-14

La déréglementation du marché locatif A-14

Le *Business Expansion Scheme* A-17

Les Fiducies de placement immobilier A-20

LA SUÈDE A-23

Caractéristiques du marché A-23

Tendances dans le secteur locatif privé A-23

Réglementation A-24

Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions A-24

Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques A-25

Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé A-26

La bonification des taux d'intérêt A-26

LA FINLANDE **A-30**
Caractéristiques du marché A-30
Réglementation A-31
Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions A-31
Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques A-31
Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé A-32
Les fonds immobiliers A-32
L'ALLEMAGNE **A-34**
Caractéristiques du marché A-34
Réglementation A-35
Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions A-37
Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques A-38
Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé A-38
Les provisions pour l'amortissement accéléré A-39
LA FRANCE. **A-42**
Caractéristiques du marché A-42
Réglementation A-43
Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions A-43
Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques A-45
Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé A-45
Les dispositions fiscales A-45
LES PAYS-BAS **A-48**
Caractéristiques du marché A-48
Réglementation A-48
Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions A-49
Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques A-50
Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé A-51
Les subsides du Secteur C A-51
LES ÉTATS-UNIS **A-54**
Caractéristiques du marché A-54

Tendances dans le secteur locatif privé A-55
Réglementation A-56
Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions A-57
Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques A-57
Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé A-59
L'assurance hypothécaire fédérale A-59
Les incitatifs fiscaux du fédéral A-62
Les obligations exonérées d'impôt A-64
L'AUSTRALIE A-67
Caractéristiques du marché A-67
Réglementation A-68
Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions A-68
Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques A-69
Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé A-70
La *New South Wales Rental Property Trust* A-71
LA NOUVELLE-ZÉLANDE A-73
Caractéristiques du marché A-73
Réglementation A-73
Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions A-74
Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques A-74
Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé A-76
LE JAPON A-77
Caractéristiques du marché A-77
Réglementation A-77
Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions A-78
Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques A-78
Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé A-79
Les prêts à faible taux d'intérêt A-80
NOTES DE FIN A-82

Liste des figures

Figure 1 : Typologie des interventions gouvernementales qui influent sur le marché locatif 5

Figure 2 : Parc de logements global dans les pays 6

Figure 3 : Parc de logements selon le mode d'occupation 6

Figure 4 : Tendances à long terme pour la taille relative du parc locatif privé 7

Figure 5 : Sommaire des politiques mises en œuvres 9

INTRODUCTION

La **Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)** a commandé une étude sur les méthodes employées par les gouvernements fédéraux et d'État d'autres pays pour soutenir le marché locatif privé, dans l'objectif de comprendre le rôle du secteur locatif en tant que sous-composante intégrale du système de logement de ces pays[2]. Le projet mettait l'accent sur les programmes et les politiques qui visaient à améliorer la qualité et l'offre, ainsi qu'à prolonger la durée utile du parc locatif privé dans les pays sélectionnés.

Au Canada, le secteur locatif privé a toujours joué un rôle important pour répondre aux besoins de logement des Canadiens, dont le tiers sont des locataires. La location est le mode d'occupation privilégié par les ménages nouvellement formés, de même que par de nombreux aînés. Pour certains ménages, la location constitue un mode d'occupation transitoire (après avoir quitté le foyer familial ou, dans le cas des immigrants, leur pays d'origine); pour d'autres, surtout ceux dont le revenu est modeste, c'est souvent le seul mode d'occupation qu'ils peuvent s'offrir. Steele (1984) a qualifié la location comme étant un mode d'occupation par défaut.

Étant donné le retrait du financement des programmes de logements sociaux par le fédéral et la majorité des provinces au cours des dernières années, l'importance d'un parc locatif privé viable et bien entretenu devient cruciale. Parmi les quelque 4 millions de ménages locataires au Canada, 85 p.100 habitent des immeubles privés à usage locatif et 15 p.100 occupent des logements locatifs sociaux. Bien que le secteur privé ait constitué la source la plus importante de logements locatifs abordables, l'abordabilité à long terme de cette ressource est peut-être menacée par la faiblesse de la production et une demande en hausse.

Au Canada, la politique fédérale concernant le secteur locatif privé est demeurée à toutes fins utiles la même depuis 1985, année de la publication de l'énoncé de politique *Orientation nationale de la politique du logement* (SCHL, 1985). Le document d'étude sur le logement datant de 1984, antérieur à l'énoncé de politique, faisait remarquer que l'industrie de la construction s'opposait la plupart du temps à l'intervention et à la réglementation gouvernementale, en raison de son influence néfaste sur le marché. Ainsi, le gouvernement fédéral a préféré ne pas intervenir directement pour stimuler le marché locatif, sauf en dernier recours (SCHL, 1988). Depuis, aucune nouvelle politique n'ayant été annoncée, on peut affirmer que ce cadre de politiques prévaut encore dans les années 1990.

À titre de composante clé du système de logement dans tous les pays, le secteur locatif privé est influencé à la fois par le marché et par les politiques. Il semble que certains, confronté à des défis particuliers, ont été amenés à élaborer des politiques et des programmes pour remédier aux difficultés.

Le cadre de référence a orienté la recherche vers un examen des programmes et des politiques mis en œuvre au Royaume-Uni, en Scandinavie, en Europe de l'Ouest, aux États-Unis et dans des pays côtiers du Pacifique. Voici la liste les pays sur lesquels a porté l'étude :

- Royaume-Uni
- Pays-Bas
- Suède
- États-Unis
- Finlande
- Australie
- Allemagne
- Nouvelle-Zélande
- France
- Japon

Structure du rapport

Le rapport est structuré de façon à donner le portrait des résultats dans le corps principal; l'annexe présente un profil détaillé de chaque pays.

Structure du rapport
Le rapport est structuré de façon à donner le portrait des résultats dans le corps principal; l'annexe présente un profil détaillé de chaque pays.

La partie 1 présente le cadre théorique d'analyse comparative des expériences vécues par chacun des onze pays (dix pays sélectionnés plus le Canada).

La partie 2 présente des extraits d'information provenant des profils détaillés des pays, ainsi que des données comparatives sur le marché dans chacun.

La partie 3 examine les difficultés connues par le secteur locatif privé dans chacun des pays, en plus d'énoncer les programmes et les politiques qui ont été mis en œuvre ou adaptés pour résoudre ces difficultés depuis le début des années 1980.

La partie 4 résume l'étude, en évaluant la pertinence et les incidences des programmes et des politiques pour le Canada.

Une annexe fournit le contexte et les renseignements historiques sur chaque pays, ainsi que des descriptions détaillées des politiques et des programmes particuliers à chacun. Suit une analyse exhaustive du contexte d'élaboration des politiques ainsi que de la conjoncture économique dans lequel s'inscrit le secteur locatif privé. Elle donne en plus le contexte historique essentiel pour comprendre les programmes et les politiques. Le contexte historique permet de cerner les influences qui ont agi sur les politiques et les programmes dans chacun des pays.

PARTIE 1 : CADRE COMPARATIF

Cette étude vise à examiner les programmes et les politiques qui ont été élaborés et adaptés expressément pour améliorer la qualité ou augmenter l'offre des logements locatifs privés. Il est toutefois important de cerner au préalable les diverses influences qui agissent sur les systèmes de logement, et sur le marché locatif en particulier, pour mettre en perspective les initiatives gouvernementales.

Les politiques gouvernementales ont des incidences directes et indirectes, délibérées ou fortuites. Parmi les politiques qui ont une incidence directe se trouvent les mesures réglementaires ciblées et les programmes de logement particuliers. Les politiques monétaires constituent un exemple d'influence indirecte. Elles ne visent pas uniquement le marché locatif, mais il n'en demeure pas moins qu'elles ont une incidence importante sur ce marché.

Des politiques sur le logement plus ciblées, qui visent à augmenter l'accessibilité à la propriété, ont une incidence indirecte et parfois accidentelle sur le secteur locatif parce qu'elles font inévitablement changer la nature de la demande, au profit de la propriété. Si la réduction de la demande de logements locatifs est souhaitable pour résoudre les pénuries sans avoir à construire de nouveaux logements, c'est une conséquence accidentelle du désir de promouvoir la propriété. Il peut aussi en résulter que les personnes à revenu faible composent le noyau de la population des locataires, et il est connu que ce groupe est beaucoup moins attrayant pour les investisseurs immobiliers (Pomeroy, 1998).

Les politiques fiscales sont peut-être parmi celles qui influent le plus sur l'investissement immobilier. Encore une fois, cette influence peut être directe et intentionnelle, comme cela a été le cas au Canada avec le Programme des immeubles résidentiels à logements multiples (PIRLM); en vigueur entre 1974 et 1981, il édictait des mesures sur l'investissement. Les incidences peuvent aussi être indirectes et non intentionnelles.

Par exemple, au milieu et à la fin des années 1980, l'exemption à vie pour gain en capital de 100 000$ a provoqué la hausse des achats spéculatifs et la location de copropriétés comme véhicules de placement immobilier individuel, même si le programme ne visait pas l'investissement immobilier en tant que tel.

La taxe sur les produits et services (TPS) et, plus récemment, la taxe de vente harmonisée (TVH)[3], illustrent très bien de quelle façon des dispositions fiscales plus générales peuvent influer de diverses façons sur les sous-composantes du système de logement. Le cadre d'application de la TPS comporte des exceptions particulières pour les logements de propriétaires et pour la production de logements sans but lucratif, mais non pour les coûts de construction de logements locatifs privés.

L'investissement dans les logements locatifs est aussi influencé par les politiques monétaires (les taux d'intérêt et la disponibilité de crédits hypothécaires), les politiques fiscales (par exemple, les contraintes relatives aux dépenses de programmes) et, dans une moindre mesure, les politiques sur l'immigration qui ont une incidence sur la demande en logement. Il s'agit de politiques générales qui, en raison de leur vaste portée, ne tiennent pas compte (souvent parce qu'elles ne le peuvent pas) de l'incidence sur des secteurs plus particuliers.

La disponibilité relative et les taux de rendement élevés d'autres formes d'investissement ont une incidence très importante sur le secteur locatif. Si le taux de rendement n'est pas concurrentiel, l'investissement dans les logements locatifs devient beaucoup moins attrayant. Le taux de rendement tient compte de la perception du risque par les investisseurs, de sorte que l'incertitude par rapport aux bénéfices futurs augmente le taux de rendement escompté. À cet égard, les contrôles de loyers ou les politiques de révision sont perçues comme étant des facteurs importants de risque de l'investissement immobilier. Ce n'est pas

seulement l'existence de contrôles, mais l'incertitude par rapport à leur prescription ou à leur actualisation qui est cause de risque. En comparaison, la vente d'un logement pour en faire une copropriété annule ce risque particulier, et en fait donc un choix beaucoup plus attrayant pour les promoteurs.

Si on examine de plus près le système de logement, on peut classer les influences possibles selon des types généraux : les dispositions fiscales; les subventions; les mesures d'encouragement et de réglementation. Chacun des groupes peut être envisagé distinctement du point de vue de la demande et du point de vue de l'offre. Les mesures qui influent sur la demande stimulent (ou étouffent) la demande en augmentant (ou en diminuant) la capacité de payer. Ainsi, la possibilité de déduire l'intérêt hypothécaire laisse au consommateur des revenus nets d'impôt plus considérables, ce qui augmente la demande effective pour les logements de propriétaires.

Les programmes visant à stimuler l'offre, tels que le Programme d'aide au logement locatif du Canada, visent à favoriser l'offre. En réduisant les dépenses liées à la production, on aide directement le producteur – plutôt que le consommateur – de logements. Le consommateur peut en tirer un bénéfice indirect parce que les logements n'auraient pas été construits n'eût été de ces mesures d'encouragement. De plus, les stimuli augmentent l'offre et, s'ils sont en quantité suffisante, ils auront une incidence sur les niveaux de location dans le marché en général.

La typologie est présentée à la figure 1. La figure illustre bien que des programmes et des politiques particuliers en matière d'habitation, qui visent à stimuler soit l'offre, soit le réinvestissement et la rénovation de logements locatifs, constituent une composante seulement de la typologie. Le fonctionnement du secteur locatif à l'intérieur du système est plus souvent fonction d'une politique gouvernementale large, notamment les politiques réglementaires, sur la fiscalité et la taxation. Pour cette raison, quand ils ont élaboré le portrait de chaque pays, les chercheurs ne se sont pas limités aux politiques qui visaient particulièrement le marché locatif, pour mettre en perspective les contextes d'investissement et des politiques, ainsi que des tendances. Si on comprend le contexte général, l'évaluation des programmes et des politiques qui s'ensuit est beaucoup plus significative.

Le cadre d'évaluation appliqué aux politiques et aux programmes qui visaient expressément le marché locatif dans chaque pays s'articulait autour de cinq questions importantes :

1. Pourquoi le programme a-t-il été lancé? Dans quelle mesure les conditions qui étayent cette initiative sont-elles liées à celles qui prévalent au Canada à la fin des années 1990 (c'est-à-dire, dans quelle mesure cette initiative est-elle pertinente et adaptable)?

2. Quel était l'objectif explicite du programme? Dans quelle mesure le programme a-t-il atteint cet objectif?

3. Le programme ou la politique a-t-il donné lieu à des incidences inattendues ou parallèles? Ces incidences ont-elles été positives ou négatives, et quelle leçon le Canada peut-il en tirer?

4. Quels ont été le niveau et la durée du financement alloué au programme? A-t-il été révisé en cours d'application?

5. Le programme est-il encore en vigueur aujourd'hui? A-t-il été modifié et, le cas échéant, de quelle façon? S'il n'est plus en vigueur, quelles sont les raisons de l'abolition?

L'annexe fournit des réponses détaillées à chacune de ces questions, pour chacun des pays. Le profil du pays établit le contexte, énonce les tendances récentes en ce qui a trait au marché du logement locatif privé, en plus de présenter le cadre réglementaire, le contexte fiscal et les programmes de subvention qui ont une influence sur la production et la remise en état de logements locatifs. Étant donné que le traitement accordé

Figure 1 :
Typologie des interventions gouvernementales qui influent sur le marché locatif

Interventions axées sur l'offre	
Mesures fiscales	• Mesures afférentes à l'impôt foncier • Disposition fiscales relatives à l'investissement dans le secteur locatif
Subventions	• Programmes d'incitation de l'offre, y compris les subsides et les prêts • Aide à la rénovation (par exemple, le Programme d'aide à la remise en état des logements, PAREL) • Subventions, subsides et prêts hypothécaires à l'intention des investisseurs et des promoteurs • Programmes de conversion (en logements locatifs) • Zonage et réserves foncières
Mesures d'encouragement	Assurance hypothécaire
Réglementation	• Coûts liés à l'aménagement foncier • Règlements administratifs sur l'entretien et l'occupation • Lois visant la protection des locataires (influence sur la demande aussi) • Réglementation et contrôles des loyers (influence sur la demande aussi)
Interventions axées sur la demande	
Mesures fiscales	• Déduction des intérêts hypothécaires de l'impôt sur le revenu (pour les propriétaires) • Régimes d'épargne non imposables à l'intention des propriétaires, y compris les retraits des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) • Mesures sur les gains en capital afférents à la résidence principale • Subventions liées aux impôts fonciers à l'intention des propriétaires
Subventions	• Crédit d'impôt aux locataires • Allocations de logement • Subventions hypothécaires ou autres (à l'intention des propriétaires)
Mesures d'encouragement	• Centres de défense des droits et d'aide des locataires
Réglementation	• Loi visant la protection des locataires (influence sur l'offre aussi) • Réglementation et contrôles des loyers (influence sur l'offre aussi)

aux sous-secteurs concurrentiels (la propriété et les logements locatifs sociaux) influe indirectement sur le secteur locatif privé, des mesures qui ont touché ces autres secteurs du système de logement dans chaque pays sont aussi abordées.

En outre, le profil des pays énonce en détail les politiques et les programmes qui ont trait plus particulièrement au secteur locatif privé. La section sur le Canada explique le contexte national à l'intention des lecteurs de la communauté internationale, et permet de comparer les politiques et les programmes instaurés par rapport à ceux des autres pays.

L'examen a porté principalement sur les principaux programmes et les politiques dans chaque pays. Il est important de noter la présence de nombreuses initiatives locales de moindre envergure. Celles-ci influent aussi sur la production de logements locatifs privés et font partie de la catégorie des mesures d'encouragement et réglementaires dans la typologie.

Les mesures locales de moindre importance ne sont pas traitées dans le profil détaillé des pays ni dans le sommaire. La plupart du temps, elles ont trait à l'assouplissement des règlements en matière d'occupation des terrains, aux primes au volume ou au «traitement accéléré» des demandes d'aménagement, qui visent à stimuler certains types d'aménagement. Ces mesures sont devenues particulièrement importantes aux États-Unis, où elles sont en règle générale liées à la production de logements abordables (de propriétaire-occupant ou locatifs). Une autre mesure, mise en œuvre aux États-Unis et en Allemagne (jusqu'en 1990), vise l'exemption de l'impôt foncier pour certaines périodes.

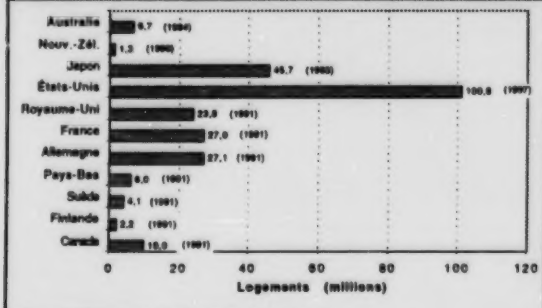
La partie 2 présente le sommaire des principales conclusions de la recherche, en commençant par des données générales sur l'envergure relative et la nature du secteur locatif privé. Suivent un examen des principales politiques mises en vigueur et un sommaire des leçons éventuelles que pourrait en tirer le Canada.

PARTIE 2 : LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Nous avons choisi d'analyser dix pays dont la taille varie considérablement, de même que l'envergure du secteur locatif privé (figure 2).

C'est aux États-Unis que le parc de logements occupés est le plus important – il comptait plus de 100 millions de logements en 1997. Les neuf autres pays possèdent un parc global combiné de 145 millions de logements environ. Quatre des autres pays, soit le Japon, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, possèdent un parc de logements global qui comprend entre 20 millions et 47 millions de logements, alors que le parc global dans les cinq autres pays est inférieur à 7 millions d'unités. Le Canada se situe entre ces deux derniers groupes, avec un parc global de 10 millions de logements environ.

Figure 2 :
Parc de logements global dans les pays

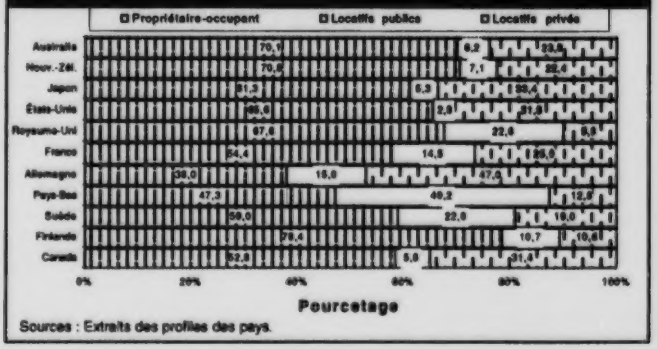


Source : Références de divers pays (voir annexe).

Les pays affichent des différences importantes en ce qui a trait à la taille relative du parc locatif privé par rapport au parc locatif public et les logements de propriétaire-occupant. Ces écarts sont illustrés à la figure 3.

On remarque de nombreuses différences entre les modes d'occupation des logements dans les dix pays[4]

Figure 3 :
Parc de logements selon le mode d'occupation



Sources : Extraits des profiles des pays.

- Le secteur locatif privé est minoritaire dans le parc de logements des dix pays. En fait, hormis les pays européens continentaux (Allemagne, France, Pays-Bas et Suède), plus de 60 p. 100 du parc de logement total dans chaque pays est constitué de logements de propriétaire-occupant. Le plus haut taux d'occupation par des propriétaires se trouve en Finlande, où il atteint presque 80 p. 100. C'est l'Allemagne qui affiche le taux le plus bas, avec 38 p. 100.

- Les pays où le taux de propriétaires est relativement faible possèdent tous un parc de logements publics assez important. Le pourcentage le plus élevé de logements publics se trouve aux Pays-Bas (plus de 40 p.100 du parc global). Le parc immobilier public ou social est souvent plus important dans les pays européens : à l'exception de la Finlande (10,7 p. 100), tous ces pays possèdent des parcs immobiliers publics ou sociaux qui comptent pour 15 p. 100 environ ou plus du parc global.

- Par contre, dans les pays où le secteur de la propriété est très élevé, le secteur public ou social est en règle générale beaucoup plus restreint. Aux États-Unis, la part des logements publics dans le parc global est de 2 p. 100 seulement. En Australie, en Nouvelle-Zélande et au Japon, la partie des

logements publics dans le parc global se situe entre 5 et 7 p. 100 (un taux similaire à celui du Canada).

- Le Royaume-Uni représente l'exception : on y trouve des secteurs tout aussi importants de logements de propriétaire-occupant et de logements publics. À remarquer, le secteur locatif privé au Royaume-Uni constitue l'un des plus imposants par rapport aux pays à l'étude.

- L'importance relative du parc locatif privé varie dans les 10 pays: il passe de la moitié environ du parc global en Allemagne (47 p. 100) à moins de 10 p. 100 au Royaume-Uni.

- La Finlande et les Pays-Bas possèdent aussi un parc locatif privé relativement petit (10,9 p. 100 et 12,5 p. 100 respectivement), mais pour des raisons différentes : le parc locatif public est aussi relativement restreint en Finlande, alors que les Pays-Bas comptent un secteur public assez important.

- En Australie, en Nouvelle-Zélande et en Suède, le parc locatif privé compte pour 20 à 25 p. 100 du parc global, alors qu'en France, au Japon et aux États-Unis, il représente environ le tiers du parc global.

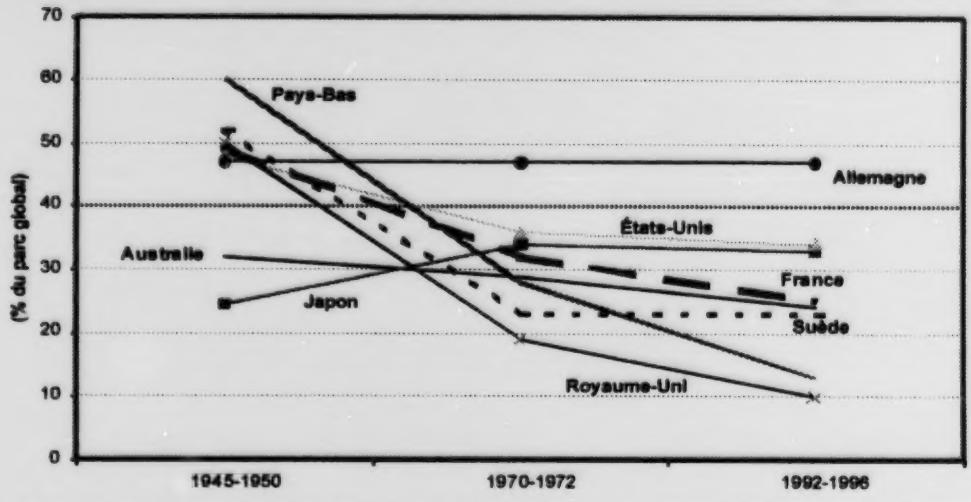
- Le Canada appartient à ce dernier groupe, avec un parc locatif privé qui occupe le second rang au chapitre de l'importance relative (31 p. 100).

Les proportions actuelles, qui sont illustrées à la figure 3, ne donnent pas le reflet exact des tendances à long terme. La figure 4 illustre ces tendances[5].

Dans la plupart des pays, immédiatement après la guerre, le parc locatif privé a dépassé ou a presque atteint la moitié du parc global. La taille relative du secteur locatif privé a diminué depuis la période 1945-1950 dans tous les pays, sauf en Allemagne et au Japon.

En Allemagne, ce secteur est resté relativement constant, occupant environ 47 p. 100, un résultat de politiques fiscales favorables et d'une demande

Figure 4 :
Tendances à long terme pour la taille relative du parc locatif privé*



Remarque : *L'insuffisance des données historiques ne permet pas d'inclure la Nouvelle-Zélande et la Finlande.
Source : Divers pays (voir les profils).

de logements locatifs forte en raison des coûts de propriété élevés. Le Japon est le seul pays qui a vu son parc locatif augmenter sur le plan de la taille relative au cours des années 1950 et 1960, encouragé en cela par des politiques de financement public qui offraient des taux d'intérêt faibles. Depuis 1960, le secteur locatif privé a conservé sa part du marché au Japon. Au-delà de 1960, aucun pays n'a connu une expansion de son secteur locatif privé.

Parmi les pays où la part du marché du parc locatif privé a connu une diminution, on dénote deux schémas généraux. Le premier est une expansion quasi universelle du secteur des propriétaires-occupants (largement favorisé par des politiques d'encouragement). La seconde tendance, qui est limitée à quelques pays seulement, est l'expansion du secteur social, surtout durant les années 1970 (plus particulièrement aux Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni). Ce phénomène a contribué à la réduction de la taille relative du secteur locatif privé.

La plupart de ces changements sont survenus entre 1950 et 1970, une conséquence directe de l'augmentation des consommateurs (dans le cas de la propriété) et de politiques gouvernementales d'encouragement qui, dans certains pays, étaient assorties de dépenses publiques importantes associées à l'offre de logements sociaux et, dans d'autres, encourageait et facilitait l'accès à la propriété.

Depuis les années 1980, la diminution progressive des dépenses publiques a abouti au déclin généralisé de la taille relative du parc locatif social, surtout dans les pays où ce secteur occupait une place importante, soit le Royaume-Uni, la Suède, la Finlande, l'Allemagne et la France. Le secteur des logements privés de propriétaire-occupant a pour sa part connu une hausse, mais le secteur locatif privé n'a pas augmenté.

Fait unique, les Pays-Bas ont connu une expansion du secteur locatif social, une conséquence directe de la commercialisation des sociétés de logements publics. Cette mesure permettait à ces dernières d'utiliser des disponibilités très importantes pour financer les nouvelles constructions. Bien que le gouvernement local fût propriétaire de ces sociétés publiques, elles fonctionnent comme les sociétés de location privées.

PARTIE 3 : POLITIQUES ET PROGRAMMES VISANT À ENCOURAGER LA PRODUCTION ET L'AMÉLIORATION DE LOGEMENTS LOCATIFS PRIVÉS

À l'issue de la recherche sur les politiques et les programmes mis en œuvre dans d'autres pays, nous arrivons à la conclusion générale que le secteur locatif privé n'est pas reconnu comme étant un secteur névralgique obligeant l'élaboration de politiques. Malgré le fait que la taille relative du secteur locatif privé a diminué dans la plupart des pays à l'étude et que la viabilité économique de la construction de logements locatifs privés s'est affaiblie, les politiques établies pour redresser la situation ont été très peu nombreuses.

Plusieurs pays ont maintenu ou ont modifié des programmes qui existaient déjà avant les années 1980 mais, hormis le Royaume-Uni (et dans une moindre mesure, la Finlande), aucun n'a introduit de nouveaux programmes importants axés sur le secteur locatif privé. Plusieurs pays ont toutefois révisé des politiques réglementaires et fiscales qui ont eu une incidence sur les secteur locatif privé – positives dans certains cas et moins positives dans d'autres. Les politiques et les initiatives qui ont été répertoriées peuvent être classées selon trois catégories générales :

Figure 5
Sommaire des politiques mises en œuvre*

	Fiscales	Subventions	Encouragement
Royaume-Uni	X		X
Suède		X	X
Finlande	X		X
France	X	X	X
Allemagne	X	X	X
Pays-Bas	X	X	X
États-Unis	X		X
Australie	X		
Nouvelle-Zélande	X		X
Japon		X	

Remarque :
* Politiques mises en œuvre depuis 1980, qui peuvent avoir été abrogées au moment de la publication, en 1998.

- les mesures fiscales (y compris l'amortissement, l'exonération fiscale, le dégrèvement fiscal et les fonds d'investissement à incidence fiscale);
- les subventions (y compris les prêts à taux d'intérêt préférentiel et les subsides); et
- les mesures d'encouragement (y compris la déréglementation et les assurances hypothécaires)[6].

La figure 5 ci-dessous donne le nombre de mesures adoptées dans chacun des pays.

Une annexe fournit une analyse détaillée du cadre d'élaboration des politiques dans chacun des pays, ainsi qu'une évaluation des programmes particuliers visant le secteur locatif privé. Nous nous contenterons ici d'examiner brièvement la situation dans chaque pays et de mettre en relief les principaux mécanismes et les principales politiques établies.

Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni est le seul pays qui a reconnu l'importance d'élaborer des politiques axées particulièrement sur le secteur locatif privé. Ce secteur a été en déclin tout au long du XX[e] siècle : il comptait pour la moitié du parc global au tournant du siècle, mais il ne représentait plus que 10 p. 100 du parc à la fin des années 1980.

Dans la dernière moitié des années 1980, le gouvernement du Royaume-Uni a exprimé des velléités de revitaliser et d'accroître le secteur locatif privé, en soutenant qu'il s'agissait d'une option de choix pour les personnes qui désiraient rester mobiles, libres des attaches imposées par la propriété (ministère de l'Environnement, 1987). Ces directives reflétaient en partie l'idéologie du gouvernement, fortement en faveur de la privatisation et du marché libre. Étant donné le déclin du secteur depuis de nombreuses années, le gouvernement voulait avant tout favoriser

l'achat de logements locatifs par des entités privées, sans stimuler de nouvelles constructions.

L'approche privilégiée par le Royaume-Uni s'est traduite en grande partie par des mesures d'encouragement à l'investissement et par des mesures fiscales. S'il est vrai que les mesures fiscales constituent en fait des subventions indirectes parce qu'elles diminuent les recettes fiscales, le gouvernement n'a adopté aucune mesure de subvention directe.

Trois mesures principales ont été mises en œuvre au Royaume-Uni :

- la déréglementation du marché locatif;
- le programme d'essor des activités (*Business Expansion Scheme*, BES); et
- les fiducies de placement immobilier.

La déréglementation du marché locatif

Une série de mesures législatives ont été adoptées depuis 1980 qui visaient à supprimer les contrôles des loyers. Une loi spéciale a été adoptée en 1980 – elle a été modifiée de différentes façons en 1986 et en 1988 – qui visait la réduction progressive des limites relatives à l'établissement des loyers et l'accroissement du rôle du marché à cet égard.

Le programme d'essor des activités (BES)

Le programme BES offrait des abris fiscaux aux investisseurs affiliés à des sociétés établies en vertu du programme. Établi à l'origine en 1983 pour augmenter le capital-risque des sociétés de fabrication, le programme BES a été modifié en 1988, pour une période d'essai de six ans (1988-1993), pour englober expressément l'investissement dans les logements locatifs privés.

Les fiducies de placement immobilier

Les fiducies de placement immobilier (FPI) ont été créées en 1996 pour inciter l'investissement indirect des établissements financiers dans les logements locatifs. On voulait ainsi pour revitaliser et accroître la taille du secteur locatif privé. Apparentées dans une certaine mesure aux fiducies de placement immobilier nord-américaines, les FPI du Royaume-Uni habilitent des investisseurs de grande envergure, particulièrement les établissements, à investir dans une fiducie dont la vocation expresse est d'acheter et de gérer des biens locatifs privés. En vertu de la loi sur les finances de 1996, les fiducies de placement immobilier sont exonérées d'impôt sur les gains en capital et sont imposées au taux des sociétés le plus bas, soit le taux imputé aux petites entreprises (24 p. 100 au lieu de 33 p. 100 en 1996).

L'incidence globale de ces mesures a été pour le moins minime. Le secteur locatif privé a augmenté sur le plan de la taille relative, mais les analystes attribuent cette augmentation à la chute du marché de la propriété autant qu'aux politiques. En effet, la chute du prix des maisons a forcé de nombreux propriétaires particuliers qui changent de lieu de travail à louer leur maison plutôt qu'à la vendre à perte.

L'incidence du programme BES a été très courte; il a donné lieu à l'acquisition de quelque 81 000 biens immobiliers. À son abolition, en 1993, de nombreuses entreprises créées en vertu du programme ont fermé leurs portes. Le souhait du gouvernement de faire du BES un instigateur suffisant pour soutenir l'intérêt des investisseurs sans avoir à verser de subventions fiscales ne s'est pas matérialisé. La tentative la plus récente de création d'une fiducie de placement immobilier a connu un échec retentissant. Aucune fiducie de placement immobilier n'a été établie et rien ne laisse croire à une quelconque percée en ce domaine.

La Suède

Les politiques et les programmes mis en œuvre en Suède ont pris la forme surtout de subventions et de mesures d'encouragement. Depuis longtemps, la Suède a fortement subventionné les secteurs de la construction et de la remise en état des logements, dont le fondement est un système de bonification des taux d'intérêt mis en place en 1975. Depuis, l'augmentation des dépenses associées à ce programme a suscité

beaucoup d'inquiétude et le gouvernement s'est vu dans l'obligation de réviser et de retirer progressivement le mécanisme de bonification des taux d'intérêt.

Les principaux enjeux que doivent cibler les politiques sur le secteur locatif privé en Suède sont la taille et l'influence monopolistique du secteur public. Bien que la part du parc immobilier global appartenant aux sociétés immobilières municipales est très légèrement supérieure à celle des entreprises privées (22 p. 100 et 19 p. 100 respectivement), les premières sont dans la plupart des cas très imposantes et elles dominent les marchés locaux de façon individuelle.

La réforme des politiques a porté sur la réglementation et l'établissement des loyers, afin d'encourager une approche plus orientée sur le marché. Cependant, le pouvoir monopolistique des sociétés immobilières municipales (de même que leur accès au capital et aux économies d'échelle) a été catastrophique pour les sociétés de location privées. Le retrait progressif des mesures de bonification du taux d'intérêt aura des incidences à la fois pour les secteurs privés et municipaux et, en ce sens, cette initiative pourra difficilement rééquilibrer la situation.

La bonification des taux d'intérêt

Depuis 1975, la bonification des taux d'intérêt hypothécaires a constitué le véhicule principal de soutien aux nouvelles constructions et à la réhabilitation de logements en Suède. Ce mécanisme de subvention n'est pas exclusif au secteur locatif : il s'applique également à tous les secteurs du système de logement. La bonification est appliquée durant la première année d'exploitation et réduit effectivement les frais d'intérêt parce qu'elle permet un «taux garanti» très faible (4,9 p. 100 pour les propriétaires-occupants et 2,45 p. 100 pour les promoteurs de logements locatifs privés).

Le retrait progressif de ce mécanisme a débuté en 1994. Les recommandations de réforme de deux commissions d'enquête sur le système de bonification (elles proposaient entre autres le remplacement partiel de la bonification du taux d'intérêt) n'ont pas encore été approuvées ni mises en œuvre.

En bref, on pourrait dire qu'il n'y a pas eu beaucoup de nouvelles initiatives visant expressément à inciter la production de logements locatifs privés ou leur remise en état en Suède. Le secteur locatif a subi les répercussions de réformes de plus grande envergure mais, comme il est noté ci-dessus, celles-ci n'ont pas été axées sur l'augmentation de la production. Au contraire, ces réformes se sont plutôt traduites par la diminution des activités de construction de nouveaux logements privés.

La Finlande

Comme nous le disions ci-dessus, en raison de la prédominance du secteur de la propriété, la Finlande possède le plus petit secteur locatif parmi tous les pays étudiés. Après une baisse du prix des maisons entre 1989 et 1992, la demande de logements locatifs a augmenté. Le gouvernement s'inquiète de plus en plus par rapport aux phénomènes d'urbanisation et de mobilité de la main-d'œuvre; de fait, il s'est récemment penché sur la façon d'encourager l'investissement dans le secteur locatif privé et son expansion. Dans cette optique, il a proposé des mesures d'encouragement – sous la forme de mesures de déréglementation – et un véhicule d'investissement particulier, les fiducies de placement immobilier (très semblables aux fiducies de placement immobilier nord-américaines).

La déréglementation des loyers

Avant 1990, les loyers étaient établis par le gouvernement, plus particulièrement par la commission de contrôle des loyers, composée de représentants des propriétaires-bailleurs et des locataires. À partir de 1992, la réglementation a été progressivement assouplie. À compter de mai 1995, les loyers dans le secteur privé étaient complètement déréglementés, bien que ceux du secteur locatif social soient encore assujettis à un plafond de recouvrement des coûts.

Les fiducies de placement immobilier

La loi finnoise sur les fiducies de placement immobilier a été adoptée le 1er mars 1998. Toute fiducie créée en vertu de cette loi sera considérée comme étant une société à responsabilité limitée en vertu de la loi sur les sociétés de la Finlande, et inscrite à la bourse de Helsinki. Les fiducies veulent favoriser l'investissement dans le secteur immobilier résidentiel ou commercial, y compris la production de logements locatifs privés.

Malheureusement, les fiducies de placement immobilier ont été créées principalement à titre de véhicule d'investissement et elles s'appuient uniquement sur des mesures de déréglementation pour inciter l'investissement. Les investisseurs dans les fiducies de placement n'ayant pas à gérer les biens immobiliers – comme c'est le cas de ceux qui effectuent des investissements directs – on espérait que ces fiducies seraient plus attrayantes et qu'elles stimuleraient l'investissement. Des observateurs ont noté que, si on ne prescrit pas en parallèle des mesures d'allégement fiscal, les fiducies de placement immobilier ont très peu de chances de réussite et risquent de connaître le même sort que celles du Royaume-Uni.

L'Allemagne

Forte d'un secteur locatif global qui représente 60 p. 100 environ du parc immobilier, l'Allemagne reste le seul pays où ce secteur reste bon an mal an sur le programme des politiques. La réunification avec l'ancienne République fédérale a fortement secoué l'Allemagne en ce qui a trait aux politiques sur les logements, bien que ce domaine fût déjà un point d'intérêt majeur avant l'unification.

La distinction entre les secteurs locatifs social et privé est assez floue en Allemagne. En effet, les investisseurs privés jouent un rôle prédominant dans la construction, mais ils doivent le plus souvent se plier à des normes relatives à la prestation de logements aux ménages à faible revenu et à la restriction des loyers. La taille très importante des secteurs locatifs combinés découle directement de politiques d'encouragement.

Au cours des deux dernières décennies, l'Allemagne a maintenu une vaste gamme de programmes et de politiques axées précisément sur l'encouragement de la construction et de la remise en état de logements locatifs. Ces programmes et ces politiques comprenaient entre autres des mesures d'assouplissement des contrôles des loyers (bien que les taux de loyers soient restés réglementés), des subventions directes par le truchement de mécanismes de bonification des taux d'intérêt (liées au ciblage des besoins des ménages à revenu modeste), ainsi que des dispositions fiscales qui prennent la forme en grande partie de provisions pour amortissement. La remise en état des logements a aussi fait l'objet d'un programme spécial d'amortissement accéléré, qui permettait la déduction complète des coûts de remise en état et d'ajout sur une période de cinq ans (20 p. 100 par année).

Provisions pour amortissement

Le concept de la provision pour amortissement est similaire à celui des déductions pour amortissement en force au Canada. Le montant de l'amortissement est fonction du coût du bien immobilier (construction ou acquisition) et d'un taux d'amortissement. L'amortissement peut être étalé sur une période maximale de 50 ans. Les taux sont étalés de sorte que les déductions sont plus élevées durant les premières années, ce qui fait augmenter le taux de rendement après impôt. En outre, toute perte nette découlant de la dépréciation peut être déduite des revenus provenant d'autres sources.

En vertu de révisions adoptées en 1989 (annulées en 1996), les taux annuels d'amortissement pour les nouvelles constructions équivalaient à 7 p. 100 de la valeur de l'édifice pour les quatre premières années, à 5 p. 100 pour les six années suivantes, à 2 p. 100 pour les six années suivantes, puis à 1,25 p. 100 pour chacune des 24 dernières années.

L'Allemagne a adopté divers instruments anticycliques dans le domaine du logement, notamment les provisions pour amortissement. La rareté des logements à la fin des années 1980 a incité le gouvernement à augmenter les provisions pour amortissement (de façon exagérée probablement parce que cette mesure a entraîné une situation de surconstuction). De plus, une mesure d'amortissement accéléré des dépenses de construction visait à stimuler la rénovation. Après une période d'offre excédentaire qui coïncidait avec une récession et une demande affaiblie (1993-1994), les taux d'amortissement ont été ramenés en 1996 aux niveaux en vigueur avant 1989[7].

La France

À l'instar d'autres pays analysés dans le présent rapport, la France a connu un rétrécissement de son parc locatif privé durant l'après-guerre. Les gouvernements français considèrent qu'il s'agit d'un domaine important de politique parce que la demande est restée assez élevée, alimentée en particulier par un taux d'immigration très élevé en provenance d'Afrique du Nord. L'imposition d'un nouveau régime de protection des locataires et de contrôles des loyers en 1982 est perçue comme étant un point tournant pour la France, parce qu'elle a mené à une considérable diminution des investissements.

En même temps, le parc existant rapetissait parce que les petits investisseurs particuliers– le groupe le plus important de propriétaires d'immeubles locatifs en France – ont pris de l'âge et que leurs héritiers ne sont plus si intéressés à continuer d'exploiter des propriétés locatives qui engendrent des taux de rendement négligeables. Par conséquent, un grand nombre de logements locatifs privés plus anciens ont été démolis ou convertis en copropriétés. Le parc locatif privé a ainsi perdu 1 million de logements (alors qu'il en comptait 7 millions) à cause de la démolition et de la conversion entre 1975 et 1990.

Nombre d'investisseurs estiment que le secteur locatif n'est pas rentable, une réputation qui a entraîné de très graves déclins dans la construction de nouveaux logements locatifs : en 1974, 54 000 nouveaux logements locatifs privés ont été construits; en 1984, ce nombre avait diminué à 5 000 logements seulement. Le gouvernement a réagi en instaurant diverses mesures, y compris l'assouplissement des contrôles de loyers établis en 1982 et d'autres mesures fiscales. Il en a résulté une reprise modeste de l'activité de construction : 20 000 logements environ ont été construits en 1990, mais c'est encore bien en deçà des niveaux des années 1970.

Si on se reporte à la typologie énoncée ci-dessus, on peut considérer que la France a privilégié surtout les mesures fiscales, soit des réductions d'impôt qui permettent d'abaisser le revenu imposable, l'exemption des revenus locatifs nets de l'impôt sur le revenu ainsi que des provisions pour amortissement. Il est important de souligner que la grande majorité des propriétaires de biens immobiliers locatifs (87 p. 100 du parc) sont de petits investisseurs particuliers. Les établissements comptent pour 13 p. 100 seulement des propriétaires en France, de sorte que les mesures fiscales visent plus directement les petits investisseurs.

Les réductions d'impôt

En 1984, des réductions d'impôt ont été introduites au bénéfice des particuliers qui investissaient dans de nouveaux immeubles locatifs privés. Les allégements fiscaux s'appliquaient aux premiers 40 000 FF[8] d'un investissement si le propriétaire-bailleur achetait ou construisait un nouvel immeuble qu'il louait pendant plus de six ans. Cette mesure a été remplacée par une nouvelle réduction d'impôt en 1989.

À l'intérieur du nouveau régime (qui est encore en vigueur), le taux de réduction d'impôt, calculé en fonction du coût de construction original, est de 10 p. 100 pour les investisseurs particuliers et de 7,5 p. 100 pour les établissements. On a fixé une limite au des biens immobiliers: 300 000 FF pour les particuliers et 600 000 FF pour les couples (augmentés à

15 p. 100 et à 900 000 FF en 1997). La réduction est calculée sur deux années[9].

L'exemption des revenus locatifs nets de l'impôt sur le revenu

Avant 1987, 15 p. 100 des revenus locatifs nets étaient exemptés d'impôt pour une période de 10 ans. Le gouvernement a augmenté cette exemption à 35 p. 100 en 1987.

Amortissement fiscal

Comme c'est le cas au Canada, les propriétaires et les investisseurs dans le secteur locatif peuvent amortir la valeur d'un bien immobilier. Depuis 1993, le taux d'amortissement fiscal et le montant des pertes découlant de l'amortissement qui peuvent être déduites d'autres sources de revenu ont été augmentés progressivement. Entre 1986 et 1993, le taux annuel d'amortissement fiscal pour les biens locatifs équivalait à 8 p. 100 du coût de construction. Ce taux est passé à 10 p. 100 en 1993, puis à 13 p. 100 en 1996.

De plus, l'amortissement peut servir à créer des pertes. Les propriétaires-bailleurs peuvent déduire des pertes locatives d'autres revenus, jusqu'à concurrence d'un montant plafond fixe. Ce plafond a été majoré, passant de 50 000 FF en 1986 à 70 000 FF en 1993, puis à 100 000 FF en 1996.

Comme il a été mentionné plus tôt, ces mesures ont eu une influence certaine sur l'augmentation des nouveaux investissements et sur les niveaux de production. Cependant, en dépit d'une demande relativement forte, les niveaux de mise en chantier de logements locatifs sont restés bas si on les compare à ceux des années 1970. Plutôt que de chercher à stimuler la production de logements locatifs privés, le gouvernement français a choisi de continuer à investir directement dans le secteur locatif social. Non seulement la vague massive de conversions de logements locatifs en copropriétés devrait-elle se poursuivre, mais on s'attend aussi à une diminution continue du secteur locatif privé.

Les Pays-Bas

Malgré un déclin très marqué de la taille et de l'importance du secteur locatif privé aux Pays-Bas, il semble que ni le gouvernement ni la population en général ne se préoccupent de ce problème particulier (Oxley et Smith, 1996). La politique gouvernementale favorise la propriété et le secteur locatif social, même si, dans ce dernier cas, les propriétaires-bailleurs des logements sociaux soient maintenant tenus de fonder des entreprises autonomes. Il faut ajouter cependant qu'un régime d'allocation de logement permet l'offre de logements abordables aux ménages à faible revenu.

Étant donné le manque d'intérêt pour le secteur locatif privé, il semble que le gouvernement ait adopté des politiques pour le moins timides. Les Pays-Bas ont privilégié principalement les subventions directes, toujours liées cependant à des contrôles des loyers.

Aux Pays-Bas, le mécanisme des subventions a été revu à trois occasions (en 1975, en 1989 et en 1993). Avant 1975, le gouvernement octroyait des subventions d'exploitation. En 1975, ce type de subvention était remplacé par des subventions annuelles établies en fonction des augmentations projetées des loyers et des taux de rendement. Cependant, les taux de rendement se sont avérés insatisfaisants aux yeux des investisseurs. Ces derniers (principalement des sociétés de fonds de retraite et d'assurances) se sont désintéressés du secteur.

En 1984, un nouveau programme de subsides d'investissement (les subventions du Secteur C) a été lancé. Ce programme offrait de petits subsides d'investissement aux propriétaires ainsi qu'aux promoteurs de logements locatifs privés.

Subventions du Secteur C

Offertes aux investisseurs du secteur locatif privé aussi bien qu'aux propriétaires, des subsides annuels de 2 000 FL (environ 1 700 $CAN) étaient versés sur une période de 5 années (pour un total de 10 000 FL, soit 8 500 $CAN). Les subsides

couvraient les coûts de production, d'amélioration ou d'entretien majeur de logements locatifs, selon les limites établies. La plupart des logements construits grâce à ces subsides se trouvaient dans le secteur des logements de propriétaire-occupant.

En règle générale, les subsides du Secteur C pouvaient être utilisés pour la production de logements locatifs à revenus mixtes, comprenant les logements subventionnés en vertu des dispositions relatives au Secteur C de même que les logements non subventionnés. Les subsides étaient fonction uniquement du nombre de logements dont les coûts ne dépassaient pas le plafond fixé. Cette prescription a induit des manipulations des coûts : des prestataires de subsides allouaient par exemple des coûts à des logements non subventionnés afin de ramener le coût des logements restants à l'intérieur des limites de coûts admissibles. Si l'on accorde à ce programme le crédit d'avoir stimulé dans une certaine mesure la production dans le secteur privé non réglementé (un total de 4 000 logements sur une période de cinq ans), les contrôles des prix et les critères d'admissibilité étaient très limités, à un point tel que les subsides sont devenus très vite insuffisants avant même l'interruption officielle du programme, en 1995.

Les États-Unis

Aux États-Unis, les politiques sur la production et la remise en état de logements locatifs sont, pour la plupart, un héritage des décennies précédentes. À l'époque, elles étaient caractérisées par des niveaux élevés de subventions directes, par des dispositions fiscales très généreuses et par la place privilégiée accordée à la production de logements privés. Les biens immobiliers privés représentaient le principal moyen de combler la demande de logement; le gouvernement offrait par ailleurs des allocations de logement pour répondre aux besoins de logement abordable.

Les mesures utilisées aux États-Unis, particulièrement dans la première moitié des années 1980, ont contribué à surstimuler la production de logements privés et à créer une offre excédentaire considérable, qui s'est maintenue tout au long de la dernière décennie. Après qu'on eut finalement endigué cette vague de surconstruction, le marché des immeubles à logements multiples locatifs a atteint un certain équilibre (Joint Center for Housing Studies, 1998).

Dans de nombreuses zones métropolitaines, les taux d'inoccupation sont assez élevés et la demande est assez faible pour les logements locatifs, de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter au sujet de l'offre de logements locatifs privés. Le problème le plus pressant aux États-Unis demeure l'offre de logements abordables, un problème qui est au cœur des politiques relatives à la production de logements locatifs ou à leur remise en état.

Historiquement, les politiques et les programmes d'encouragement ou de stimulation de la production de logements locatifs privés aux États-Unis ont instauré des programmes de subventions directes et indirectes, sous la forme de mesures fiscales (qui imputent des dépenses au trésor fédéral). Les mesures d'encouragement ont aussi été un outil important, surtout les assurances hypothécaires et, plus récemment, les mécanismes de renforcement du crédit.

Les programmes suivants – qui visent tous des objectifs d'abordabilité des logements – sont les principaux outils visant la production et la remise en état de logements locatifs privés depuis 1980 :

- aide au logement locatif pour les ménages à faible revenu, en vertu de l'article 8;
- assurance hypothécaire fédérale;
- obligations exonérées d'impôt; et
- incitatifs fiscaux fédéraux.

L'aide au logement locatif pour les ménages à faible revenu, en vertu de l'article 8[19]

Ce programme de subvention directe pour la production de logements locatifs privés est un produit dérivé des années 1970. Le programme d'aide au logement locatif en vertu de l'article 8 offre de l'aide continue pour combler l'écart

entre les loyers pour les personnes à faible revenu (équivalant à 30 p. 100 du revenu) et le loyer exigé dans les projets approuvés. Le nouveau financement offert en vertu de ce programme a cessé en 1986.

L'assurance hypothécaire fédérale

Les programmes promulgués en vertu de l'article 221(d), paragraphes (3) et (4), de la loi nationale sur le logement (*National Housing Act, NHA*) du ministère américain du Logement et de l'Aménagement urbain assurent en grande partie les prêts immobiliers associés aux immeubles à logements multiples (5 logements ou plus). Les assurances hypothécaires, qui protègent les prêteurs contre d'éventuels défauts de paiement, les incitent à fournir le financement et, selon les critères de souscription, à financer un pourcentage accru des coûts de construction du projet. Les critères de souscription permettent l'octroi de prêts allant jusqu'à 90 p. 100 des coûts de construction. Le programme permet d'assurer les prêts pour les nouvelles constructions, les travaux de remise en état majeurs et le refinancement.

Les obligations exonérées d'impôt

Les obligations exonérées d'impôt ont été utilisées à large échelle aux États-Unis depuis les années 1930. Elles ont été à divers programmes d'immobilisations municipaux, y compris la construction et la remise en état de logements. Une loi adoptée en 1980 a augmenté la portée de ces obligations pour qu'elles soient applicables au financement de logements abordables. Cet outil permet de financer à la fois la construction de logements à but non lucratif ou de logements privés à but lucratif (pourvu que le projet vise les ménages à faible revenu).

Les obligations peuvent être émises par un État ou par des autorités locales, et les intérêts des obligations sont exemptés d'impôt fédéral. De ce fait, le rendement après impôt est majoré, et les obligations sont émises à des taux favorables qui tiennent compte de ce facteur. Il en résulte une source de financement à faible taux d'intérêt pour l'aménagement de logements locatifs.

Les incitatifs fiscaux fédéraux

Les mesures fiscales (qui s'ajoutent aux obligations ci-dessus) constituent l'un des moyens les plus importants qu'ont utilisés les États-Unis pour stimuler la production de logement locatifs. Au début des années 1980, des taux d'amortissement accéléré, conjugués associés à la possibilité de déduire les coûts accessoires, ont été les principaux moyens d'inciter les investissements d'envergure dans le secteur du logement locatif. Ces avantages ont été considérablement réduits en 1986; depuis, la seule mesure d'encouragement de la production et de la remise en état de logements locatifs a été le programme Crédit d'impôt à l'habitation pour les immeubles s'adressant aux ménages à faible revenu (LIHTC), qui visent uniquement les ménages à revenu faible ou modeste (bien que certains projets puissent s'adresser à des ménages à revenu mixte).

Essentiellement, le programme LIHTC offre une série de crédits d'impôt étalés sur dix ans qui permettent aux investisseurs (des sociétés en grande partie) de réduire l'impôt sur le revenu. Les investisseurs achètent une série de crédits, sous la forme généralement de versements étalés durant la période de construction. Ils peuvent ainsi réunir la mise de fonds et réduire le niveau de financement par emprunt, ce qui augmente la viabilité du projet et la capacité à offrir des loyers abordables.

La mise de fonds issue du programme LIHTC représente la plupart du temps le tiers du financement du projet; un autre tiers est couvert par voie d'emprunts conventionnels, et l'autre tiers provient de divers véhicules de subvention et de financement à taux préférentiel. La plupart de ces subventions dépendent de programmes permanents du fédéral, dont les fonds sont répartis aux gouvernements locaux qui, à leur tour, offrent une panoplie de programmes de subventions et de prêts – qui s'adressent encore une fois à la population à faible revenu, mais auxquels des promoteurs de logements locatifs privés sont aussi admissibles.

Bien que le gouvernement américain se soit concentré presque exclusivement sur l'offre de logements abordables, le secteur locatif privé continue de jouer un rôle prédominant aux États-Unis. Tout au cours des années 1970 et au début des années 1980, la production de logements locatifs privés a constitué une plate-forme importante pour les initiatives d'offre de logements abordables. En effet, l'offre de logements locatifs de qualité inférieure était combinée à des allocations de logement. Dans les années 1980, le rôle des promoteurs de logements locatifs privés s'est transformé. Actuellement, ils sont souvent associés à des partenariats de construction de logements publics et privés – un modèle qui est devenu l'un des principaux moyens de production de logements locatifs aux États-Unis[11].

L'Australie

Parmi les pays à l'étude, l'Australie se distingue par un secteur locatif privé relativement florissant. Un rapport récent du gouvernement australien indique que «il existe très peu de signes d'échec irréversible dans le marché des logement locatifs privés» (Australie, 1997b, p. 62). Le système de logement est caractérisé par l'absence de contrôles des loyers et par un niveau très sain d'investissement, encouragé par des dispositions très modestes relatives à l'amortissement et à la possibilité de déduire des pertes (réelles et comptables) d'autres sources de revenu.

Cela ne signifie pas pour autant qu'aucune politique n'a été émise. En 1985, le gouvernement a adopté une disposition visant l'imposition des gains en capital, applicable à la production de nouveaux logements locatifs et à d'autres biens en immobilisation. Afin de compenser pour l'impôt sur les gains en capital, le gouvernement a prescrit des provisions pour amortissement, ce qui constituait aussi une première.

La troisième composante de la réforme fiscale de 1985 a été le moratoire sur la possibilité de déduire des pertes locatives d'autres sources de revenu («effet de levier négatif»). Pour résultat, l'investissement dans les nouveaux logements locatifs a décliné, de même que les taux d'inoccupation. Le moratoire a été levé après deux ans (en 1987) et la construction a connu un nouvel essor. Depuis, le marché locatif connaît une bonne performance, sans l'intervention du gouvernement, si ce n'est la réduction du taux d'amortissement : fixé à 4 p. 100 en 1985, il est passé à 2,5 p. 100 en 1995. (Le taux de 4 p. 100 était considéré comme étant beaucoup trop favorable.)

Pour pallier les taux d'inoccupation jugés trop bas la fin des années 1980, l'État a tenté sans succès de créer un nouveau plan d'incitation fiscale, la fiducie de biens immobiliers locatifs de New South Wales (NSW). Cette fiducie amassait des fonds auprès de particuliers et les réinvestissait dans des projets de construction de logements locatifs. Ce véhicule d'investissement combinait diverses mesures de déduction des pertes locatives (y compris l'amortissement); il garantissait ainsi aux investisseurs dans une fiducie de nouveaux logements locatifs un taux de rendement réel exonéré d'impôt. À la vente de leurs logements, les investisseurs bénéficiaient aussi d'un gain en capital garanti égal au taux d'inflation durant la période d'investissement. Un règlement de tribunal défavorable fondé sur des considérations fiscales mit fin à cette initiative.

La Nouvelle-Zélande

À l'instar de nombreux autres pays étudiés, le secteur locatif privé semble avoir été considéré comme étant un secteur«mineur» en Nouvelle-Zélande. Les politiques gouvernementales ont en règle générale favorisé et promulgué la propriété.

En même temps, un environnement d'investissement relativement sain a favorisé des niveaux suffisants de production en fonction de la demande. À l'instar de l'Australie, la Nouvelle-Zélande n'a pas mis en place de contrôles des loyers et a permis de déduire l'amortissement à la fois des revenus locatifs et, dans les cas de pertes, d'autres sources de revenus.

Aucun signe ne laisse supposer une offre insuffisante et l'investissement dans le secteur

locatif privé ne semble pas avoir été d'un intérêt particulier pour les gouvernements néo-zélandais qui se sont succédés. C'est du moins ce que l'on peut déduire de l'absence de programmes ou de politiques axés sur le secteur locatif privé.

Le Japon

Au Japon, le principal enjeu dans le domaine de l'habitation est le remplacement du parc de logements désuet. La grande partie du parc plus ancien est constituée de logements de piètre qualité – parce que la préoccupation principale, de l'après-guerre jusqu'aux années 1970, était d'endiguer la grave pénurie de logements issue d'une demande en expansion. La piètre qualité du parc existant combinée à des prix des terrains usurpatoires invitent très peu à l'amélioration des constructions existantes. La plupart des activités sont donc axées sur le remplacement plutôt que sur la remise en état.

Le secteur locatif privé constitue un élément très important de cette stratégie. Composant le tiers du parc existant global, les logements locatifs privés ont aussi représenté entre 35 et 50 p. 100 des mises en chantier annuelles depuis le milieu des années 1980.

Cette activité découle en droite ligne d'un modèle de développement qui n'a pas été stimulé par une politique ou par un programme particuliers. Les mesures fiscales ont été relativement neutres : elles n'ont pas été conçues expressément pour stimuler la construction dans le secteur locatif privé. De même, le cadre réglementaire est resté uniforme depuis 1980, année ou les contrôles des loyers établis durant la Seconde Guerre mondiale ont finalement été assouplis. Les principaux moteurs de la production de logements (locatifs et de propriétaire-occupant) sont les prêts à faible taux d'intérêt octroyés par le gouvernement. À ce titre, il s'avère que les subventions directes constituent la principale approche utilisée au Japon pour encourager la production de logements locatifs.

Les prêts gouvernementaux à faible taux d'intérêt

Bien qu'il ne s'adresse pas uniquement au secteur locatif, le régime hypothécaire à faible taux d'intérêt du gouvernement est la pierre d'angle de la politique japonaise en matière de logement. Ces prêts sont assortis de taux d'intérêt inférieurs à ceux imputés par les prêteurs commerciaux et couvrent en règle générale de 40 à 50 p. 100 des coûts de construction globaux; les prêts commerciaux et les mises de fonds par des investisseurs couvrent les coûts restants. Les conditions de prêt varient en fonction du type de projet et du demandeur du prêt. Des conditions plus favorables sont accordées pour les logements modestes, à l'intention des ménages à plus faible revenu.

Sommaire des politiques établies dans le domaine du logement

Cadre réglementaire

De nombreux analystes prétendent que la réglementation du marché locatif privé, notamment les contrôles sur l'établissement et l'augmentation des niveaux de loyer, ont été un facteur déterminant du déclin de la production du logement locatif privé (Smith, 1995; Oxley et Smith, 1996). D'autres analystes suggèrent que l'on accuse à tort les contrôles des loyers (Harlow, 1985; Kemp, 1988; McLennan, 1995). McLennan remarque que l'attrait des investisseurs envers différents biens est fonction du taux de rendement anticipé et du niveau de risque. On s'accorde en général sur le fait que le contexte réglementaire est un facteur déterminant, mais qu'il n'est pas le seul responsable de la baisse des investissements. On pourrait sans se tromper argumenter que la crainte des risques associés à des changements éventuels du cadre réglementaire constitue un facteur encore plus important.

Ainsi, les pays qui n'ont pas prescrit de contrôles (l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et le Japon depuis 1980) semblent connaître des niveaux de

production de logements locatifs enviables. Par ailleurs, dans les pays qui ont déréglementé le secteur (les Pays-Bas, la Suède, la Finlande, le Royaume-Uni, la France et, dans une moindre mesure, l'Allemagne), mais qui changent fréquemment les politiques relatives au contrôle des loyers, les niveaux de construction semblent beaucoup moins élevés si des mesures compensatoires ne sont pas offertes.

Il semble donc que l'une des conditions préalables à l'investissement soit un système cohérent qui privilégie l'équilibre entre la promesse d'un taux de rendement acceptable pour les investisseurs et la protection des locataires contre des augmentations démesurées des loyers. C'est donc l'équilibre du système bien plus que l'absence de contrôles – parce qu'ils craindraient leur réapparition – qui mettra en confiance les investisseurs et les propriétaires-bailleurs, surtout après qu'ils auront fréquenté le système pendant une certaine période de temps.

La déréglementation a été étendue aux secteurs public et social : des politiques ont été mises en œuvre en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, aux Pays-Bas, en Suède et en Allemagne, qui visent l'indexation des loyers sociaux aux niveaux du marché (de nombreux pays ont même créé des sociétés de logements locatifs publics qui fonctionnent à l'instar des sociétés privées à but lucratif). Dans ces cas, les subventions, auparavant axées sur les projets (sous la forme privilégiée de prêts à faible taux d'intérêt), ont été remplacées par des allocations de logement qui permettent aux locataires de bénéficier de logements abordables. Ces allocations sont en règle générale offertes aux locataires des secteurs privé et public et, dans certains cas, aux propriétaires à faible revenu.

Le contexte fiscal

Les politiques fiscales ont une incidence très importante sur l'attrait envers l'investissement dans le secteur locatif. Les politiques sont souvent de nature beaucoup plus générale, mais l'investissement dans le secteur locatif est pris dans leur filet au passage. Plusieurs pays ont entrepris des réformes fiscales qui ont eu des incidences à la fois positives et négatives sur l'investissement dans le marché locatif.

Ainsi, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la France et l'Allemagne ont réformé leur régime fiscal de sorte à rendre l'investissement dans le secteur locatif privé plus attrayant. Si ces quatre pays ont tous utilisé l'amortissement comme élément principal de leur politique, et si tous permettent la déduction des pertes locatives d'autres sources de revenu, les deux pays européens ont établi des taux et des périodes d'amortissement relativement élevés. En Australie et en Nouvelle-Zélande, les provisions pour amortissement sont beaucoup moins importantes : ces deux pays n'ont pas à lutter contre des perceptions négatives des investisseurs envers les marchés contrôlés. Les deux pays européens ont pour leur part prescrit des taux d'amortissement plus élevés en partie pour compenser les influences négatives (selon la perception des investisseurs) des contrôles des loyers.

Aux États-Unis, la tendance a vacillé entre la prescription de mesures fiscales visant à stimuler directement la production de nouveaux logements locatifs, en 1981-1986 (notamment, l'amortissement accéléré) et l'abrogation de ces avantages en 1986, qui a rendu l'investissement dans le secteur locatif beaucoup moins attrayant. Pour compenser, le gouvernement a offert un programme de production de logements abordables, le programme de crédit d'impôt à l'habitation pour les immeubles s'adressant à des ménages à faible revenu (LIHTC). Les promoteurs ne sont toutefois pas admissibles au LIHTC s'ils ne construisent pas des logements s'adressant à des ménages à faible revenu.

Aux Pays-Bas et au Japon, on n'a noté aucun changement important du régime fiscal depuis les années 1980. Au Royaume-Uni, en Suède et en Finlande, la réduction de l'intérêt hypothécaire pour les propriétaires-occupants a eu une incidence indirecte sur la demande de logements locatifs, parce que cette mesure réduisait l'attrait relatif de la propriété.

Les subventions directes

Des subventions expresses d'encouragement de la production de logements locatifs privés (qui se distinguent des dépenses fiscales indirectes) ont été mises en œuvre dans trois pays seulement – les Pays-Bas, la Suède et le Japon. En Suède et au Japon, les subventions visent à bonifier les taux d'intérêt sur les prêts; elles sont antérieures aux années 1980; en Suède, ces programmes sont actuellement en retrait progressif. Aux Pays-Bas, les subventions étaient versées sous la forme de subventions d'investissement, qui ont été annulées en 1995.

La France et l'Allemagne octroient aussi des prêts bonifiés, auxquels sont admissibles les propriétaires-bailleurs. Cependant, ces subventions obligent les intéressés à offrir des logements aux ménages à faible revenu; les loyers sont donc réglementés et maintenus bien en deçà des niveaux du marché. En Allemagne, il en a résulté des transferts très importants de logements subventionnés vers le secteur privé non subventionné (2 millions de logements de 1984 à 1995).

PARTIE 4 : ÉVALUATION DE L'EXPÉRIENCE INTERNATIONALE ET LEÇONS POUR LE CANADA

L'importance du contexte

Quand on examine l'expérience internationale et qu'on évalue la pertinence des politiques mises en œuvre par d'autres pays, il importe de mettre les différents contextes en perspective. On constate des différences significatives entre les éléments suivants :

- le rôle traditionnel du secteur locatif privé dans chacun des pays;
- les conditions matérielles du parc de logements;
- la nature des investisseurs (s'agit-il de particuliers, d'institutions ou de sociétés?);
- les niveaux de réglementation traditionnels et plus récents; et
- les perspectives à long terme des investisseurs.

Des facteurs macro-économiques généraux (la récession du marché de l'immobilier généralisée en Europe à la fin des années 1980, par exemple) et les déclins des taux d'intérêt hypothécaires ont beaucoup influé sur les niveaux relatifs d'investissement.

Les différences constitutionnelles et la répartition des compétences peuvent avoir une certaine incidence sur le contexte d'élaboration des politiques. La plupart des pays à l'étude sont des états unitaires; trois seulement – l'Allemagne, l'Australie et les États-Unis – sont des fédérations, à l'instar du Canada. Dans ces trois pays, le gouvernement fédéral a depuis toujours joué un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de politiques et de programmes, et il a aussi la responsabilité principale dans le domaine des politiques fiscales. Aux États-Unis et en Australie, le gouvernement fédéral est la source principale de financement. En Allemagne, le gouvernement fédéral a déjà partagé cette responsabilité avec les *lander* (États), mais les *lander* s'occupent dorénavant des subventions, alors que le gouvernement fédéral soutient le secteur locatif au moyen de mesures d'allégement fiscal.

La chronologie a aussi beaucoup d'influence sur la demande de logements locatifs. La période s'étendant de l'après-guerre jusqu'aux années 1970 a été caractérisée dans la plupart des pays par des niveaux élevés de croissance démographique et des ménages, par des pénuries importantes de logements et par le besoin qui en découlait d'améliorer les conditions de logement. On constatait alors un degré élevé d'interventions directes gouvernementales et des niveaux élevés de dépenses gouvernementales à l'intérieur d'une vaste gamme de programmes, y compris la production généralisée de logements locatifs. Les fortes croissances économique et démographique ont favorisé l'expansion du secteur des logements de propriétaires-occupants durant les années 1960 et 1970; ce phénomène s'accompagnait d'une amélioration des propriétés locatives existantes et de leur conversion en logements de propriétaires-occupants. Dans un tel contexte, le rétrécissement du parc locatif privé ne posait pas nécessairement un problème : puisque la demande allait de plus en plus vers le secteur des propriétaires-occupants, le marché locatif subissait moins de pression.

Les politiques et les programmes internationaux

À l'examen des diverses politiques mises en œuvre depuis les années 1980, on constate que la plupart des programmes de subventions directes et indirectes à l'origine de dépenses fiscales ont été mis en œuvre durant les décennies précédentes, avant la vague quasi universelle de restriction des dépenses gouvernementales au cours des années 1980. Bien que certains pays aient pu conservé des mesures existantes (le Japon, notamment), la plupart n'y sont pas parvenus.

En règle générale – il y a des exceptions – la disparition progressive des programmes de subventions directes et de mesures fiscales ne semble pas avoir été précédée d'une évaluation formelle ni de la démonstration d'un échec probant des politiques. Le plus souvent, les

décisions ont été prises parce que les dépenses associées n'étaient plus justifiables, ni sur le plan politique ni sur le plan financier. On invoque souvent la faiblesse de la demande, une retombée directe des tendances démographiques (le taux de croissance des ménages locataires d'un premier logement est plus bas dans tous les pays) et de l'accent des politiques sur l'accès à la propriété.

Les mesures réglementaires

Devant la nécessité de réduire les dépenses, les gouvernements ont privilégié des politiques de contrôle des loyers et de révision axées principalement sur la déréglementation du marché. La plupart des pays ont connu une longue tradition de contrôles des loyers dans le secteur des logement locatifs, que les investisseurs ont perçus comme un élément dissuasif. Sans aucun doute aiguillés par des ressources fiscales limitées, la plupart des pays ont entrepris de diminuer les interventions directes (et les dépenses afférentes) dans le marché locatif et de déréglementer cet environnement. Des lois continuent d'offrir un degré relatif de protection aux locataires mais, en règle générale, on laisse le soin aux forces du marché de contrôler les augmentations des loyers.

Les mesures fiscales

Partout sur la planète, des réformes fiscales mises en œuvre depuis 1980 ont eu une incidence directe ou indirecte sur les investissements.

Dans certains pays, les réforme fiscales ont réduit l'attrait des investisseurs envers le marché des logements locatifs. Les réformes fiscales générales ont souvent eu des retombées fortuites sur le secteur locatif privé. Aux États-Unis, un plan quinquennal (1981 à 1986) de mesures fiscales très favorables a été inscrit dans un ensemble plus large de mesures visant à stimuler l'économie après la récession de 1980-1981. Des réformes fiscales subséquentes, en 1986, ont grandement aboli ces avantages et ont contribué à créer un environnement fiscal beaucoup plus contraignant (sauf pour ce qui est des logements abordables s'adressant à des ménages dont les revenus correspondent à des conditions établies).

L'Australie a aussi modifié ses politiques fiscales relatives à l'investissement dans les logements locatifs au milieu des années 1980, mais elle a aboli ces changements parce que l'investissement dans le secteur locatif était en chute libre.

D'autres pays, notamment l'Allemagne et la France, ont instauré des réformes fiscales relatives au secteur locatif qui visaient explicitement à encourager l'investissement (des mesures qui ont contribué quelque peu à l'augmentation de la production (van der Heijden et Boelhouwer, 1996). Ici encore, notons que les réformes fiscales venaient contrebalancer les retombées négatives d'autres politiques – en France, l'imposition de contrôles des loyers plus serrés et, en Allemagne, l'adoption de mesures fiscales qui stimulaient la conversion des logements de propriétaire-occupant (à l'origine d'une diminution importante du parc locatif).

Les subventions

Dans nombre de pays européens, le déclin du secteur locatif privé durant l'après-guerre a été le fait de politiques gouvernementales qui favorisaient la production de logements publics et sociaux. Cette approche a ébranlé la demande de logements locatifs parce que les loyers des logements sociaux étaient moins élevés. Des réductions récentes dans les subventions octroyées au secteur des logements sociaux ont considérablement réduit les avantages concurrentiels de ce secteur (sauf en France).

De concert avec la réforme fiscale et la libéralisation du cadre réglementaire, on remarque une tendance internationale assez marquée à l'octroi de subventions axées sur la demande. Tous les pays, à l'exception de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et du Japon, s'étaient dotés de programmes d'allocations de logement avant les années 1980. Ces programmes ont en règle générale été maintenus ou modifiés, souvent en parallèle avec des mesures de déréglementation.

L'exemple de la Nouvelle-Zélande est peut-être le plus remarquable. En 1991, elle a mis en branle une réforme majeure qui visait essentiellement la privatisation du parc de logements publics existant par le biais d'une société d'État, *Housing New Zealand*. Les loyers ont été indexés aux niveaux du marché et les locataires de ces logements, tout comme les locataires de l'ensemble du parc, sont admissibles à de nouvelles allocations de logement, le *Accommodation Supplement*.

L'Australie revoit actuellement son plan d'aide au logement, qui prendra vraisemblablement la forme d'allocations de logement.

On n'a répertorié aucune initiative de création de nouveaux programmes de subventions axés sur l'offre dans le secteur locatif privé. En fait, comme on l'a remarqué plus tôt, les programmes de subventions directes visant la production directe de logements locatifs privés ont été retirés progressivement ou sont en voie de l'être.

Le faible taux de rendement des investissements : un problème de fond

Dans la plupart des pays à l'étude, la cause fondamentale de la faiblesse des investissements dans le secteur locatif privé est le taux de rendement peu concurrentiel, surtout si on considère les risques élevés de cette forme d'investissement. Beaucoup d'analystes et d'auteurs partagent le même avis : le problème va de mal en pis parce que les marchés financiers continuent d'offrir une pléthore de véhicules d'investissement à rendement relativement élevé et à faible risque si on les compare aux investissements dans le secteur locatif. Les investisseurs ne s'intéressent pas au secteur locatif.

Même si on constate une demande pour les logements locatifs, elle se situe de plus en plus à l'extrémité inférieure du marché, et les loyers ne sont pas viables sur le plan économique sans aide publique.

En examinant la situation au Royaume-Uni, nous sommes arrivés à la conclusion que la déréglementation du marché (par exemple, l'assouplissement ou la suppression des contrôles des loyers) était nécessaire mais pas suffisante pour améliorer la viabilité économique de l'investissement dans le secteur locatif privé. De même, les incitatifs fiscaux adoptés par de nombreux pays pour améliorer les taux de rendement des investissements n'ont pas été suffisants pour encourager l'investissement dans la production ou la remise en état de logements locatifs si les éléments de base du marché sous-jacent ne peuvent permettre des loyers assez élevés. Les retombées positives des mesures fiscales peuvent être annulées par des contrôles des loyers qui continuent de limiter les rendements, ou par la crainte que des contrôles éventuels n'érodent le rendement anticipé.

Ces constatations laissent supposer que la condition préalable au développement soit la recherche d'un équilibre entre les diverses mesures – les subventions, les mesures fiscales, réglementaires et d'encouragement.

Les seuls pays qui semblent avoir conservé un cadre d'investissement sain sans avoir eu à verser de subventions directes sont la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Il est remarquable de voir qu'ils n'ont pas établi de contrôles des loyers et qu'ils permettent l'amortissement et la déduction de pertes locatives (y compris les pertes comptables non pécuniaires liées à l'amortissement) d'autres sources de revenu.

Leçons pour le Canada

Si on veut tirer des leçons à partir des politiques et des programmes afférents au secteur locatif dans d'autres pays, force nous est de constater que la plupart de ceux qui ont été répertoriés ont, à un moment quelconque au cours des deux dernières décennies, été utilisés et évalués au Canada. À l'évidence, les autres pays n'ont pas découvert la panacée pour stimuler la production ou la remise en état du parc locatif privé.

Le Canada, à des périodes différentes, a utilisé les moyens suivants :

- des prêts à faible taux d'intérêt (Programme des compagnies de logement à dividendes limités, assorti de prêts directs à taux inférieurs à ceux du marché);
- des subventions d'exploitation sous la forme de prêts sans intérêt ou de subventions visant à augmenter le taux de rendement des investissements (Programme d'aide au logement locatif (PALL), Régime canadien de construction de logements locatifs (RCCLL));
- des dispositions fiscales favorables, y compris des taux d'amortissement accéléré (PIRLM); et
- des fonds de placement à incidence fiscale (dans la mesure où les dispositions fiscales favorisaient la syndication).

De nombreuses provinces ont déjà abrogé ou assoupli les contrôles des loyers, ou sont à le faire.

Les seuls mécanismes répertoriés ailleurs qui n'ont pas été utilisés au Canada jusqu'à maintenant sont les taux d'amortissement favorables afin d'encourager l'investissement dans l'amélioration du parc, ainsi que les obligations exonérées d'impôt (utilisées aux États-Unis).

En ce qui a trait à l'amélioration du parc privé existant, l'aide directe sous la forme de prêts-subventions dans le cadre du programme PAREL et d'autres programmes provinciaux du même genre continuent d'être les outils de prédilection du Canada.

Les obligations exonérées d'impôt entraîneraient de nouvelles dépenses gouvernementales et nécessiteraient un nouveau cadre administratif. Si le Canada voulait absolument mettre en œuvre un programme de dépenses fiscales pour encourager la production de logements locatifs privés, il serait sans aucun doute inspiré de permettre la déduction d'autres sources de revenu des pertes associées aux investissements dans le secteur locatif – un mécanisme utilisé en Nouvelle-Zélande et en Australie.

Conclusions

Le secteur locatif privé n'est pas considéré comme étant un domaine de politique important. Bien que l'on trouve dans la littérature de la plupart des pays étudiés des références sporadiques à une crise du logement locatif, on a vu trouvé de politiques de redressement de la situation. Certaines politiques visent le sous-secteur des logements locatifs abordables et la stimulation du marché des logements de propriétaires-occupants abordables. Bien que l'on n'ait vu aucun signe manifeste dans les politiques et les programmes examinés, les gouvernements semblent s'intéresser de plus en plus à la mobilité de la main-d'œuvre et aux modifications dans les schémas d'emploi qui nécessiteront sûrement une plus grande flexibilité des modes d'occupation. Cette préoccupation est plus présente en Europe, en raison du phénomène d'intégration des économies. On s'attend donc à ce que les gouvernements consacrent une plus grande attention au marché locatif et qu'ils élaborent à court terme de nouvelles politiques.

Par ailleurs, devant le repli des programmes de logements sociaux et abordables, les gouvernements seront peut-être forcés d'accorder plus d'attention au secteur locatif privé. Il n'est pas impossible que le rétrécissement de ce dernier durant l'après-guerre ait été le fait d'un parti-pris pour les secteurs de la propriété et des logements sociaux. Ensemble, ces deux composantes du secteur du logement ont étouffé le secteur locatif privé dans de nombreux pays à l'étude. Étant donné la réduction universelle de l'offre directe de logements abordables par le biais de programmes publics, il est fort possible que l'on assiste à une reprise dans le secteur locatif privé.

Pour l'instant, il faut se demander si certains types d'interventions publiques sont nécessaires ou désirables pour mener à bien cette reprise. Tant et aussi longtemps que les taux de rendement à risque pondérés de l'investissement dans le secteur locatif seront inférieurs à ceux d'autres options d'investissement – autant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur immobilier – il est

fort possible que l'investissement privé demeure très réduit.

Si on a constaté récemment un niveau important d'acquisitions par des FPI canadiennes (dont certaines se spécialisent dans les immeubles à logements multiples), cette activité touche exclusivement le parc immobilier existant. Le parc a été modernisé et amélioré, mais ce phénomène pourrait aussi diminuer le parc disponible pour les ménages à faible revenu. À ce jour, les FPI n'ont pas investi dans de nouveaux ensemble résidentiels collectifs (Lampert et Pomeroy, 1997). Aux États-Unis, cependant, les FPI ont investi dans quelques nouveaux projets de construction de logements locatifs et, après consultation, des FPI canadiennes nous ont révélé que, si l'environnement d'investissement continue de s'améliorer, elles pourraient très bien considérer cette option (Lampert, 1998).

Il est intéressant de remarquer que, au contraire de ce qui s'est passé au Royaume-Uni, en Finlande et en l'Australie, les FPI nord-américaines sont principalement le fruit de la créativité des sociétés immobilières et d'investissement, et non d'une action explicite du gouvernement. Les fonds subventionnés par les gouvernements d'autres pays sont assez récents et il est trop tôt pour juger de leur succès. Cependant, des signes avant-coureurs au Royaume-Uni (les HIT) et en Finlande (les REF) suggèrent que, si aucune mesure d'allégement fiscal n'est offerte, les fiducies ne réussiront pas à attirer les investisseurs. Les fiducies de logements locatifs subventionnées par le gouvernement qui ont été mises en place en Australie n'ont pas connu le succès escompté en raison d'un jugement de cour non favorable, qui éliminait la plupart des avantages fiscaux de ce véhicule.

Les gouvernements doivent se demander si les faibles niveaux de production de logements locatifs (par rapport à la demande) constituent une menace à long terme pour leur objectif d'assurer l'accès à tous les citoyens à un logement adéquat et abordable. Si on reconnaît qu'il s'agit d'un problème réel, alors les analystes des politiques devront déterminer quelle est la meilleure approche pour rendre ce type d'investissement plus attrayant (en augmentant le taux de rendement escompté ou en réduisant les risques).

L'expérience internationale est très peu concluante en ce domaine puisque les autres pays ont instauré des politiques et des programmes de subventions directes ou indirectes (par exemple, des subventions fiscales) qui, comme en témoigne leur retrait progressif, sont difficiles à mettre en œuvre ou à maintenir en période de restrictions financières. Qui plus est, puisque ce type de politique et de programme a déjà été tenté au Canada, nous disposons au pays d'une base d'analyse assez consistante pour nous éviter d'examiner la situation internationale.

Dans la majorité des pays, tout comme au Canada, les pénuries de logements locatifs privés sont le plus souvent régionales ou locales. Il en ressort qu'une réponse plus ciblée, plus souple, qui viserait à éliminer les obstacles dans les marchés locaux, serait plus appropriée que les programmes nationaux à plus grande échelle qui ont formé l'essence des politiques jusqu'à maintenant. Parmi les mesures possibles se trouvent la réduction de la disparité entre les taux d'impôt associés aux logements locatifs et aux copropriétés, ainsi que la réduction des frais et des droits de production.

Il ne s'agit pas pour autant de rejeter d'emblée la perspective nationale ou de bannir les politiques nationales relatives au secteur locatif privé. La SCHL a trouvé un moyen très efficace de susciter l'investissement par le truchement de son Fonds d'assurance hypothécaire. Les Américains ont été les seuls à élaborer une politique sur l'assurance hypothécaire, et l'expérience n'a pas été particulièrement positive. Cependant, les efforts continus pour revoir le mandat du ministère de l'Habitation et de l'aménagement urbain, y compris les produits d'assurance pour les immeubles à logements multiples de l'Agence fédérale d'habitation (la FHA), pourraient servir de leçon au Canada. Ces activités devraient être surveillées de près.

Pistes de recherches

Dans l'ensemble, la présente étude arrive à la conclusion que l'expérience des autres pays est très peu pertinente pour le Canada. On entrevoit très peu de domaines de recherche dans le secteur locatif privé sur la scène internationale.

- La santé apparente du secteur locatif privé en Australie et en Nouvelle-Zélande a été soulignée. Il pourrait être intéressant de faire une analyse plus détaillée de la réussite de ces deux pays, qui ont su conserver un taux de production de logements locatifs privés enviable depuis longtemps.

- Comme c'est le cas aux États-Unis, le problème qui émerge au Canada n'est pas celui de l'offre absolue, mais celui de l'offre de logements abordables et l'érosion progressive du parc de logements abordables à l'intérieur du secteur privé. Il faudrait faire une étude sur le nombre de logements locatifs existants et sur leur abordabilité, en regard des besoins de logements abordables.

- Les FPI offrent une occasion intéressante d'augmenter l'investissement dans le secteur locatif privé. On ne peut déterminer à l'heure actuelle si le cadre des politiques favorise ou restreint l'essor de ce véhicule d'investissement. Il pourrait être intéressant d'effectuer des recherches exploratoires dans ce domaine.

- Conjointement à l'analyse du contexte idéal pour l'essor des FPI, il serait bénéfique d'évaluer le taux de rendement relatif (par rapport à d'autres véhicules d'investissement) et les perspectives d'avenir de l'investissement dans le secteur locatif au Canada. On pourrait ainsi prévoir les difficultés éventuelles qui pourront émerger en ce qui a trait à la viabilité à long terme du secteur locatif privé.

Bien que le contexte international soit très peu pertinent pour le Canada, la situation au Royaume-Uni donne à réfléchir. Elle révèle, même s'il faut toujours s'en tenir au contexte du Royaume-Uni, qu'il est difficile de revitaliser un secteur locatif privé après un déclin prolongé. Le Canada devrait donc s'inspirer de cette expérience pour reconnaître l'importance d'assurer la viabilité du secteur locatif privé ainsi que sa compétitivité, et pour éviter que ce secteur ne tombe en déchéance à cause de politiques inadéquates. Autrement, le Canada pourrait connaître les mêmes difficultés qu'a eues le Royaume-Uni à redonner vie à un secteur autrefois rentable. Il est important d'élaborer un programme de recherche qui nous évitera d'arriver à une telle impasse.

BIBLIOGRAPHIE

En plus d'interroger des spécialistes du domaine du logement dans les pays à l'étude, les chercheurs ont consulté les références suivantes. De nombreuses références avaient une portée internationale, mais comportaient des chapitres dédiés à certains pays.

Références internationales générales

BALCHIN, B. (éd.). *Housing Policy in Europe*. Routledge, 1996.

BOELHOUWER, Peter and Harry van der Heijden. *Housing Systems in Europe: A Comparative Study of Housing Policy*. Delft University Press, 1992.

BURKE, Terry. *International Low Income Housing Systems*. [Australian] Industry Commission's Public Housing Inquiry, juin 1993.

Clayton Research Associates. *The Distribution of Government Housing Responsibilities in Six OECD Countries*, document de travail élaboré pour la SCHL, août 1991.

FREEMAN, A.J., A. Holmans and C.M. Whitehead. *Is the U.K. Different? International Comparisons of Tenure Patterns*. Council of Mortgage Lenders, Londres, 1996.

HAFFNER, Marietta. "Effects of Financial Policy on Housing Expenses for Owner Occupiers of Newly-Built Dwellings: A Comparison of Six Countries in North-Western Europe." *Housing Studies*. 9: 1, 1994.

HARLOW, Michael. *Private Rented Housing in the United States and Europe*. Croom and Helm, Londres, 1985.

KEMP, P.A. *The Future of Private Renting*. Salford: The University of Salford, 1988.

McLENNAN, Duncan. "Housing to 2001: Can Britain Do Better?" Housing Policy Debate. 6(3): 655-694, 1995.

McLENNAN, Duncan and G. Pryce. "Global Economic Change, Labor Market Adjustment and the Challenges for European Housing Policy." *Urban Studies*. 33: 10, 1996.

OXLEY, Michael and J. Smith. "Private and Social Rented Housing in Europe: Distinctions Comparisons and Resource Allocation," dans *Scandinavian Housing and Planning Research*. Vol. 12: 2, 1995.

———. *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. E & FN Spon, Londres, 1996.

VAN DER HEIJDEN, Harry and Peter Boelhouwer. "The Private Rental Sector in Western Europe; Developments since the Second World War and Prospects for the Future." *Housing Studies*. 11: 1, 1996.

Australie

Australia, Commonwealth Department of Social Security, Housing Access Branch. *Overview of the Australian Private Rental Market*. Policy Research Paper No. 72, octobre 1996.

———. *Overview of the Australian Private Rental Market*. Working paper prepared for the AHURI-DSS Private Rental Seminar, août 1996.

Australia, Commonwealth Department of Social Security. *Annual Report, Chapter 11 Housing*, 1997.

———. *Submission to the Senate Community Affairs References Committee, Inquiry into Housing Assistance*, mai 1997.

Australian Housing and Urban Research Institute. *Australia's Private Rental Housing Market: Processes and Policies*, 1997.

Brian Elton and Associates. *The Supply-Side of the Private Rental Market*, élaboré pour le National Housing Strategy, 1991.

Real Estate Institute of Australia. "Pre-Budget Submission," 1997.

YATES, Judith. "Towards a Reassessment of the Private Rental Market." *Housing Studies*. Vol. 11, No. 1, 1996.

Canada

BROWN, Phil. *The Demographic Future Impacts on the Demand for Housing in Canada*. Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1981.

Clayton Research Associates. *Tax Expenditures - Housing*. Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1981.

———. *A Longer Term Rental Housing Strategy for Canada.* Toronto, l'Association canadienne de l'habitation et du développement urbain, 1984.

———. *Rental Housing: A Study of Selected Local Markets.* SCHL/BCHMC, 1991.

SCHL (Société canadienne d'hypothèques et de logement), Orientation nationale de la politique du logement, Ottawa, 1985.

———. *Assessment Report Evaluation of Federal Rental Housing Programs.* Ottawa, 1988.

———. *The Private Market as a Source of Affordable Social Housing.* Document de travail de consultation, Ottawa, 1994.

DOWLER, Robert G. *Housing Related Tax Expenditures: An Overview and Evaluation.* Toronto: University of Toronto Centre for Urban and Community Studies, 1981.

FALLIS, George. "On Choosing Social Policy Instruments: The Case of Non Profit Housing, Housing Allowances or Income Assistance." *Progress in Planning.* Vol. 40: 1-88, 1993.

FALLIS, George, Arthur Hosios, Gregory Jump, James E. Pesando and Lawrence B. Smith. *The Economic Impact of Federal Rental Housing Program.* [sic]. SCHL, Ottawa, 1989.

GAU, George and Anne Wicks. "The Impact of ARP and MURB Programs on the Vancouver Housing Market." Mimeo. University of British Columbia, Department of Urban Land Economics, 1992.

HULCHANSKI, J. David. *The Assisted Rental Program (ARP) 1975-78 An Evaluation.* Toronto: University of Toronto, Centre for Urban and Community Studies, 1982.

JONES, Lawrence, D. *The State of the Rental Housing Market: Implications for CMHC and Federal Government Housing Policy in the 1980's.* Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1983.

LAMPERT, Greg. Discussion Paper: *The Challenge of Encouraging Investment in New Rental Housing in Ontario 1998,* Ministère des Affaires municipales et du logement de l'Ontario, Toronto, 1995.

———. *Responding to the Challenge: The Economics of Investment in New Rental Housing in 1998.* Mise à jour, Ministère des Affaires municipales et du logement de l'Ontario, Toronto, 1998.

LAMPERT, Greg and Steve Pomeroy. *Prospects for Rental Housing Production in Metro.* (1997). Document de travail pour le Municipality of Metropolitan Toronto Stakeholder Panel, 1997.

McNEVIN, Alex. *Federal Tax Regimes and Rental Housing.* Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1993.

POMEROY, Steve. *Residualization of Rental Tenure Attitudes of Private Landlords Toward Housing Low Income Households.* SCHL, Ottawa, 1998.

POMEROY, Steve, Greg Lampert, James Wallace and Robert Sheehan. *Le rôle des partenariats publics-privés dans la production de logements abordables : évaluation de l'expérience américaine et leçons à tirer pour le Canada,* SCHL, Ottawa, 1999.

SMITH, Lawrence B. "Ontario Housing Policy: the Unlearned Lessons,"dans *Home Remedies: Rethinking Canadian Housing Policy,* édition par John Richards et William Watson, C.D. Howe Institute Toronto, 1995.

STEELE, Marion. "Income, Prices and Tenure Choice," dans *House, Home and Community: Progress in Housing Canadians 1946-84,* édition par John Miron. Montréal et Kingston, McGill Queens University Press 1984.

WELLMAN, Tony. *Examination of the Prospects for, and the Potential Impacts of Real Estate Investment Trusts on the Multi Family Rental Market in Canada.* SCHL, Ottawa, (à venir).

Finlande

BOOTH G.G., J.L. Glascock, T. Martikainen and T. Rothovius. "The Financing of Residential Real Estate in Finland." *Journal of Housing Research.* Vol 5: 2, 1994.

France

KLEINMAN, Mark. "Meeting Housing Needs Through the Market: An Assessment of Housing Policies and the Supply/Demand Balance in France and Great Britain." *Housing Studies.* 10: 1, 1995.

Allemagne

CLARK W.A.V., M.C. Deurloo and F.M. Dieleman. "Entry to Home-ownership in Germany: Some Comparisons with the United States." *Urban Studies*. 34: 1, 1997.

HUBERT, Franz. *Private Rented Housing in Germany*. Free University of Berlin, rapport à Scottish Homes, décembre, 1994.

Japon

ATSUSHI, Yamakoshi. *Housing Problems in Japan: Policy Review and Perspectives*. Japan Economic Institute, 16 décembre 1994.

The Building Centre of Japan. *A Quick Look at Housing in Japan*, 3e édition, 1992.

Japan, Japan International Cooperation Agency, Housing Bureau, Ministry of Construction, and The Building Centre of Japan. *Housing Situation and Policy in Japan*, 1997.

———. *Housing Loan*, 1997.

———. *Housing Tax System in Japan*, 1997.

Japan Information Network. *Japan Insight – Focus 3 Housing* (http://jin.jcic.or.jp/stat/).

van VLIET, Willem and Yosuke Hirayama. "Housing Conditions and Affordability in Japan." Vol. 9, No. 3, 1994.

Pays-Bas

BOELHOUWER, Peter. "Financing the Non-Profit Rented Sector in Western Europe." *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*. Vol. 12(4): 445-461, 1997.

PRIEMUS, Hugo. "Commercial Rented Housing: Two Sectors in The Netherlands." Unpublished paper, OTB Research Institute, 1995.

———. "The Social Rented Sector in The Netherlands." *Urban Studies*. 33: 10, 1996.

TOMANN, Horst. "Private Home-ownership Finance for Low Income Households." *Urban Studies*. 33: 10, 1996.

Nouvelle-Zélande

FERGUSON, Gael. *Building the New Zealand Dream*, 1994.

MURPHY, Laurence. "New Zealand's Housing Reforms and Accommodation Supplement Experience." *Urban Policy and Research*. Vol. 15, No. 4, 1994.

New Zealand. "Briefing Paper for New Minister of Housing," document détaillé décrivant les questions d'habitation et les programmes gouvernementaux en Nouvelle-Zélande, 1996.

Suède

BERGER, T., R. Jonsson and B. Turner. "What Determines Rents in Public Housing in Sweden?" *Scandinavian Housing and Planning Research*. 11: 95-111, 1994.

ENGLUND, P., P.H. Hendershott and B. Turner. "The Tax Reform and the Housing Market." *Swedish Economic Policy Review*. Vol. 2, No. 2: 318-356, 1995.

TURNER, B. "Housing Finance in Sweden." *Housing Finance International*. Vol. XI, No. 3: 36-44, 1997.

———. (1997b). "Municipal Housing Companies in Sweden: on or off the Market?" *Housing Studies*. Vol. 12, No. 4: 477-488.

TURNER, Bengt and Tommy Berger. *The Future of the Private Rental Sector in Sweden*. National Swedish Institute for Building Research, 1993.

TURNER, B. and Christine Whitehead. *From Construction to Income Support: The Case of Sweden*, (à venir).

Royaume-Uni

BEST, Richard. *The Future of Private Renting*. Joseph Rowntree Foundation, 1992.

COOPERS and Lybrand. *Housing Investment Trusts: Moving into the Millennium - the Need for Change*. Royal Institute of Chartered Surveyors, 1998.

CROOK, A.D.H., Peter Kemp, Isobel Anderson and Stuart Bowman. *Tax Incentives and the Revival of Private Renting*, 1991.

CROOK, A.D.H. and P.A. Kemp. "The Revival of Private Rented Housing in Britain". *Housing Studies*. 11: 51-68, 1996.

CROOK, A.D.H., J. Hughes and P. A. Kemp. *The Supply of Privately Rented Homes*. Joseph Rowntree Foundation, York, 1995.

———. "Housing Investment Trusts and the Viability of Private Rented Housing,"document présenté à la Royal Institute of Chartered Surveyors Cutting Edge Property Research Conference, Bristol, septembre, 1996.

CURRY, D. "The Future of the Private Rented Sector." Presentation to the Annual Conference of the Association of Residential Letting Agents, Londres, 25 mai, 1995.

Department of the Environment. *Housing: The Governments Proposals*. Cmd 214 Londres, HMSO, 1987.

KEMP, P.A. "Rebuilding the Private Rented Sector?" *Implementing Housing Policy*. Edited by P. Malpass and R. Meass. Open University Press, Milton Keynes, 1993.

———. "Housing Allowances and the Fiscal Crisis of the Welfare State." *Housing Studies*. 9: 531-542, 1994.

———. "Ideology, Public Policy and Private Rental Housing Since the War." In *Directions in Housing Policy*, édition par P. Williams, Paul Chapman Publishing, Londres, 1997.

RAYNSFORD, N. "An Overview of Labour's Policy on the Private Rented Sector," présentation à la conférence annuelle de la Association of Residential Letting Agents, Londres, 25 mai, 1995.

États-Unis

BAKER, Kermit, D.M. Chamberland and S. Saltzbart. *Creative Financing Techniques for Producing Housing for Low- and Moderate-Income Households*, document de travail W86-3 Joint Center for Housing Studies, 1986.

BURCHELL, Robert and David Listokin. "Influences of United States Housing Policy." *Housing Policy Debate*. Vol. 5. No. 4, 1994.

DOAN, Mason C. *American Housing Production 1880-2000: A Concise History*. University Press of America Inc, New York, 1997.

DRIEIER, Peter and John Atlas. "U.S. Housing Problems Politics and Policies in the 1990s." *Housing Studies*. Vol. 10. No. 2, 1995.

Federal Housing Administration. *1994 Annual Report FHA Celebrating 60 Years of Affordable Housing*, 1995.

———. *America's Renters Need*. FHA Issue Brief Number 8, mai 1995

FOLLAIN, James R. "Some Possible Directions for Research on Multi Family Housing." *Housing Policy Debate*. Vol. 5. No. 4, 1994.

HUD (U.S. Department of Housing and Urban Development). *Programs of HUD*, 1993.

———. *U.S. Housing Market Conditions* (http://www.huduser.org/), octobre 1997.

GAO (U.S. General Accounting Office). *Federal Rental Housing Production Incentives: Effect on Rents and Investor Returns*. GAO, Washington, 1985.

———. (1986). *Rental Housing: Costs and Benefits of Financing with Tax Exempt Bonds*. GAO, Washington, 1986.

Joint Center for Housing Studies. *State of the Nation's Housing*. Cambridge, MA: Harvard University, 1998.

LEA Michael and James Wallace. *Current Practices for Financing Affordable Housing in the United States*, document préparé pour la 1996 Tri-Country Conference. Fannie Mae, Washington, 1996.

POMEROY, Steve, Greg Lampert, James Wallace and Robert Sheehan. *Le rôle des partenariats publics-privés dans la production de logements abordables : évaluation de l'expérience américaine et leçons à tirer pour le Canada*, SCHL, Ottawa, 1998.

WALLACE, James. Financing Affordable Housing in the United States. *Housing Policy Debate* Vol 6: 4, 1995.

NOTES DE FIN

1 La recherche était axée sur les programmes nationaux et, le cas échéant, sur les programmes d'État; les initiatives réglementaires n'ont pas été étudiées.

2 Dans la présente étude, le terme logement locatif privé inclut seulement les biens locatifs qui sont la propriété d'investisseurs privés à but lucratif. Les associations privées à but non lucratif qui bénéficient de subventions permanentes axées sur l'offre, sont exclues. Certains types de biens immobiliers privés englobés par la définiiton peuvent être l'objet, ou ont déjà été l'objet, de certaines formes de eprogrmames d'aide explicites.

3 La taxe de vente harmonisée a été mise en application dans trois provinces de l'Atlantique; elle intègre les taxes de vente provinciales et la TPS. Cela permet d'élargir l'assiette fiscale provinciale pour les services de ce fait, cette taxe a une incidence importante sur la production de logements locatifs.

4 Il faut user de prudence quand on compare divers stypes de logements groupés selon un mode d'occupation donné, parce qu'on constate des variations très subtiles entre les pays, surtout en Europe. Il existe différents modes d'occupation en coopérative, dont les coopératives à but non lucratif et les coopératives à capitalisation. Les occupants sont définis soit comme étant des propriétaires-locataires ou des propriétaires collectifs. Ce mode d'occupation est en règle générale classé dans la catégorie des logements de propriétaires. Les logements d'employés, qui sont techniquement à l'extérieur du marché parce qu'ils ne sont disponibles que pour les employés d'une société, sont en règle générale loués; aux fins de la présente étude, ils sont classés dans la catégorie des logements locatifs privés.

5 Étant donné les variations dans la taille de la catégorie «Autres» – qui comprend les logements gratuits ainsi que les parcs immobiliers loués par l'employeur dans certains pays – et les traitements différents de ces catégories dans les diverses sources, il a été difficile de trouver des données précises comparables pour l'ensemble de la période de l'après-guerre.

6 Dans le cadre de travail conceptuel présenté dans la partie 1, nous avons énoncé les mesures réglementaires et d'encouragement séparément. Nous avons jugé qu'il était plus pratique de les combiner dans cette partie.

7 Les taux courants sont 5 p. 100 pour les huit premières années, 2,5 p. 100 pour les six années suivantes et 1,25 p. 100 pour les 15 e à 50 e années. Ces taux sont les mêmes que ceux qui prévalaient durant une grande partie des annnées 1980.

8 Le taux de change actuel est de 0,2880 $CAN; 40 000 FF équivalent donc à un peu plus de 10 000 $CAN.

9 Par exemple, le montant maximal était de 600 000 FF avant 1997; un couple pouvait donc réclamer 30 000 FF pour chacune des deux années (10 p. 100 x 600 000 FF, répartis sur deux ans)

10 Aux États-Unis, en règle générale, les numéros d'article de la Loi sur le logement fédéral servent de référence.

11 Pour obtenir une évaluation exhaustive des partenariats privés-publics aux États-Unis, se reporter à Pomeroy et autres, 1998.

[12] La loi qui permettait l'établissement des FPI a été adoptée dans les années 1960. Après un boum à la fin des annnées 1956, on n'a plus entendu parler des FPI jusqu'aux annnées 1990, quand la communauté financière s'est mise à la recherche de nouveaux moyens d'attirer les capitaux. La caractéristique clé de ce véhicule est la possibilité pour la société d'être exemptée d'impôt, pourvu qu'elle distribue 95 p. 100 du revenu imposable aux actionnaires, qui deviennent alors assujettis à l'impôt à titre d'investisseurs particuliers. Pour une explication détaillée sur les FPI, se reporter à Wellman, à paraître.

[13] Seules l'Allemagne et la France ont connu une demande élevée de logements locatifs, en raison surtout de l'immigration.

ANNEXE :
PROFILS DÉTAILLÉS DES PAYS

Cette partie du rapport présente un profil détaillé de chacun des dix pays à l'étude, ainsi qu'une vue d'ensemble de la situation au Canada. Le rapport vise autant à informer les lecteurs de la tribune internationale qu'à établir une base de comparaison avec le contexte international pour les lecteurs canadiens.

Les profils donnent quelques données contextuelles sur la taille relative du parc locatif ainsi que sur les modifications de la part du marché selon les périodes. Chacun des profils examine le cadre réglementaire existant et la façon dont l'habitation est traitée à l'intérieur du régime fiscal. L'analyse comprend le traitement accordé au secteur de la propriété, car l'attrait relatif envers d'autres composantes du système de logement a une incidence importante sur la taille du secteur locatif privé ainsi que sur la demande des consommateurs.

Une discussion brève des enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques qui ont une incidence sur le secteur locatif privé permet de souligner quelques-uns des enjeux importants et quelques-unes des réponses qu'ont apportées les autorités responsables au cours des dernières années. À la fin de chacun des profils se trouvent une description et une évaluation de chacun des programmes répertoriés.

Le rapport traite tout d'abord la conjoncture canadienne, pour aborder ensuite les pays européens, les États-Unis, puis les pays côtiers du Pacifique.

Le Canada A-2
Le Royaume-Uni A-11
La Suède A-23
La Finlande A-30
L'Allemagne A-34
La France A-42
Les Pays-Bas A-48
Les États-Unis A-54
L'Australie A-67
La Nouvelle-Zélande A-73
Le Japon A-77

Caractéristiques du marché

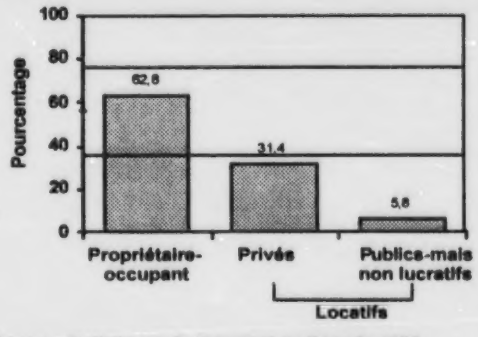
Sur le plan de la taille, le parc locatif privé au Canada rejoint l'extrémité supérieure par rapport aux pays examinés. Le parc locatif compte pour un peu plus du tiers (37,2 p. 100) du parc global, les deux autres tiers étant des logements de propriétaire-occupant.

À l'instar de la majorité des pays étudiés, la taille du parc locatif privé au Canada est supérieure à celle des parcs social et public (le Royaume-Uni et les Pays-Bas constituent des exceptions notables): il représente 31,4 p. 100 du parc global. Par ailleurs, les logements subventionnés qui sont la propriété d'organismes publics (des sociétés municipales d'habitation ou des organismes de logements publics) ou à but non lucratif et de coopératives représentent un peu moins de 16 p. 100 du parc locatif (5,8 p. 100 du parc global).

Au contraire de nombreux autres pays étudiés, la répartition entre les modes d'occupation est restée relativement constante au cours des années, avec une légère fluctuation depuis les années 1960.

La plupart des logements locatifs au Canada ont été construits voilà plus de 25 ans, durant les périodes où la croissance démographique, et donc la demande, étaient fortes et où de nombreux incitatifs étaient en vigueur.

Figure A1 :
Parc immobilier selon le mode d'occupation
Canada, 1991



Source : Statistiques du logement au Canada 1996

Tendances dans le secteur locatif privé

On constate des écarts très marqués entre les véhicules d'investissement qui existent aujourd'hui et ceux qui avaient cours à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Voilà trois décennies, la production de logements locatifs était attrayante; y contribuaient le processus continu d'urbanisation, la demande élevée chez les baby-boomers, qui faisaient leur entrée dans le marché locatif et, de ce fait, des taux d'inoccupation des logements locatifs très faibles.

Au cours des années 1960 jusqu'au début des années 1970, les régimes de l'impôt sur le revenu applicables à l'investissement dans le secteur locatif étaient aussi très favorables (non-imposition des gains en capital et traitement favorable par rapport à l'impôt sur le revenu). Cela a eu pour conséquence une augmentation considérable des mises en chantier d'immeubles à logements multiples – le type de logements le plus souvent associé à la location au Canada[1].

Au cours des années 1970, certains facteurs se sont succédés qui ont progressivement rendu le contexte d'investissement beaucoup moins favorable à la production de logements locatifs privés. Voici quelques-uns de ces facteurs :

- l'incidence de l'inflation croissante sur les coûts de production et les taux d'intérêt (les taux ont augmenté de 7 à 9 p. 100 à la fin des années 1960 à plus de 11 p. 100 à la fin de 1975);
- les contrôles des loyers prescrits dans toutes les provinces en 1975 (des mesures de contrôle et de révision existaient déjà au Québec et à Terre-Neuve);
- la réforme fiscale de 1972, qui imputait un taux d'imposition de 50 p. 100 sur les gains

en capital et éliminait les abris fiscaux dont bénéficiaient auparavant les investisseurs dans le secteur locatif privé.

Ces effets négatifs ont été camouflés par des statistiques encourageantes sur la production totale qui découlait de programmes d'encouragement, en grande partie responsables des sommets atteints au milieu des années 1970 pour ce qui est de la construction totale. Parmi ceux-ci se trouvent le Programme d'aide aux logements locatifs (PALL, 1975 à 1978) ainsi qu'une mesure fiscale favorable (le PIRLM, 1974 à 1979, 1980 à 1981) qui permettait de déduire des pertes associées à des logements locatifs d'autres sources de revenu.

De plus, des programmes d'habitation à but non lucratif et coopératif ont été mis en vigueur en 1974; ils chevauchaient des programmes existants qui visaient à augmenter le nombre de constructions de logements collectifs publics (même si le Programme de logements publics était en retrait progressif). Malgré un taux relativement élevé de constructions de logements locatifs au milieu des années 1970, on assiste à un déclin sans précédent de construction de logements locatifs non subventionnés.

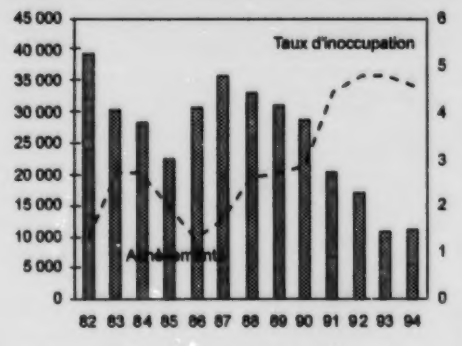
Au début des années 1980, la production de logements locatifs avait décliné de façon considérable : elle était passée de 100 000 logements par année à moins de 40 000 logements. Le rétablissement temporaire du PIRLM (entre 1980 et 1981) et le régime canadien de construction de logements locatifs (1983 à 1985) ont provoqué une relance à court terme de l'offre de logements locatifs privés.

Par après, on remarque un déclin important des achèvements de logements locatifs, comme le démontre la figure A2.

Entre 1990 et 1991, une importante récession dans une grande partie du pays a provoqué la chute des prix des maisons, en hausse depuis la fin des années 1980. Les prix plus abordables coïncidaient avec la chute des taux d'intérêt au milieu des années 1990, les plus bas jamais vus en 30 ans. Ces deux facteurs conjugués ont contribué à améliorer de façon significative l'accès à la propriété et la diminution qui en découlait de la demande de logements locatifs (aussi associée aux courbes démographiques).

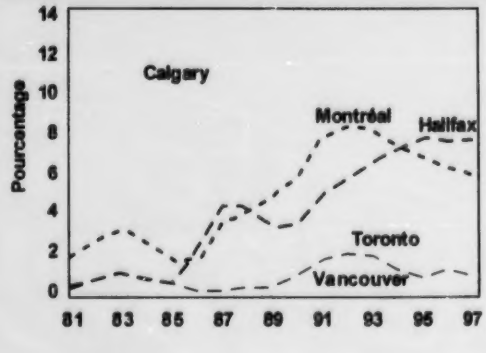
La demande en baisse s'est traduite par une augmentation significative du taux d'inoccupation global des logements locatifs, bien que la demande soit demeurée forte dans certains grands centres, notamment Vancouver, Toronto et, plus récemment, Calgary.

Figure A2 :
Logements locatifs privés achevés et taux d'inoccupation



Source : SCHL, SLC et totalisations spéciales

Figure A3 :
Taux d'inoccupation des logements locatifs
Grands centres 1981-1997



Source : SCHL

Réglementation

Il ressort aux provinces de régir les augmentations des loyers dans le parc locatif privé; elles ont toutes adopté des lois dans le cadre de programmes de contrôles des salaires et des prix au milieu des années 1970. Certaines provinces avaient déjà établi des contrôles des loyers auparavant (le Québec a la plus longue tradition en ce domaine au Canada, lui qui s'était déjà doté en 1950 d'un mécanisme de révision des loyers).

La réglementation des loyers a subi de nombreux changements au cours des années. Actuellement, six gouvernements provinciaux ont maintenu des régimes de réglementation des loyers, alors que trois autres provinces – l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan – ont choisi d'éliminer les contrôles des loyers. La Nouvelle-Écosse a adopté un règlement en 1993 qui soustrait tous les logements locatifs à la loi provinciale sur la révision des loyers, bien que la loi elle-même n'ait pas été abrogée.

Les régimes de réglementation des loyers en place au pays sont similaires à maints égards. Ainsi, six provinces autorisent des augmentations de loyer une fois par année seulement et exigent que les propriétaires-bailleurs avisent les locataires au moins trois mois à l'avance d'une augmentation. Plusieurs provinces ont aussi soustrait les constructions neuves de logements locatifs des règlements sur les loyers pour une période de cinq ans afin d'encourager la construction.

Quand les locataires contestent les augmentations de loyer proposées, les provinces appliquent des critères similaires pour déterminer la pertinence de ces augmentations. Voici les facteurs pris en considération:

- la congruence du loyer proposé par rapport au marché local;
- l'ampleur et la nature des modifications apportées aux dépenses d'exploitation du projet;
- les besoins de réparations majeures; et
- les améliorations à l'édifice.

Quand elles révisent les changements proposés aux niveaux de loyer, plusieurs provinces tiennent compte aussi de la capacité du propriétaire-bailleur d'obtenir un taux de rendement juste et équitable par rapport à l'investissement.

Les six régimes de réglementation des loyers en vigueur au Canada peuvent être classés selon deux catégories :

- En Colombie-Britannique, au Québec et à Terre-Neuve, la réglementation des loyers est principalement fonction des plaintes reçues; le régime ne prescrit aucune restriction sur l'augmentation des loyers par les propriétaires-bailleurs, pourvu qu'ils obtiennent l'assentiment des locataires. Ces derniers, s'ils contestent une augmentation de loyer, peuvent faire une demande à un comité provincial de révision des loyers.

- En Ontario, au Manitoba et à l'Île-du-Prince-Édouard, la réglementation des loyers stipule des plafonds ou des lignes directrices sur le plan des augmentations annuelles des loyers permises aux propriétaires-bailleurs. En 1997, l'Ontario permettait des augmentations de 2,8 p. 100, le Manitoba permettait 1 p. 100 et l'Île-du-Prince-Édouard 1,5 p. 100.

Une loi sur la protection des locataires est en voie d'adoption en Ontario; elle remplacera la *Loi sur le contrôle des loyers* de 1992. En vertu de cette loi, pour les locataires déjà en place, les propriétaires-bailleurs seront toujours assujettis à des lignes directrices provinciales en matière d'augmentation annuelle des loyers, mais ils seront libres de fixer un nouveau loyer dans le cas d'un logement libéré. À partir du moment où un logement libéré est occupé de nouveau, les lignes directrices provinciales en matière d'augmentation des loyers seront en vigueur tant et aussi longtemps que le locataire résidera dans ce logement.

Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions

Le régime de l'impôt sur le revenu au Canada tend à la neutralité en ce qui a trait au mode

d'occupation. La déduction d'intérêts hypothécaires par les propriétaires de maisons n'est pas permise au Canada, et les loyers à payer ne sont pas non plus imposables. Les propriétaires de maison bénéficient toutefois d'une exemption d'impôt sur les gains en capital au moment de la vente d'une résidence principale.

Les propriétaires d'immeubles locatifs sont traités comme des entreprises, et leurs revenus sont imposés au taux des sociétés ou au taux de l'impôt personnel pour les épargnants. Toutes les dépenses d'exploitation sont déductibles du revenu, et ces propriétaires bénéficient d'une certaine provision pour amortissement. Lors de l'aliénation, tous les gains en capital sont visés par l'impôt.

Le secteur des logements locatifs a subi de nombreuses réformes fiscales depuis 1972. Ces réformes successives ont donné les résultats suivants :

- la réduction du montant des coûts accessoires qui peuvent être déduits immédiatement (ils doivent dorénavant être amortis en fonction de la vie utile de l'immeuble), ainsi que la réduction de la déduction pour amortissement (DPA) de 5 à 4 p. 100 (et de 2 p. 100 seulement pour la première année d'exploitation);
- l'élimination de la possibilité de mettre en commun des biens immobiliers, qui permettait aux investisseurs d'éviter la récupération de l'amortissement à l'aliénation de l'immeuble (dorénavant, chaque bien immobilier constitue une catégorie séparée); et
- des taux d'imposition majorés pour les gains en capital.

Si on le compare au régime fiscal en vigueur au début des années 1970 et au climat fiscal favorable dû à l'établissement temporaire du PIRLM, le régime fiscal offert aux investisseurs dans les années 1990 apparaît beaucoup moins attrayant qu'il ne l'était 20 années auparavant.

Cette situation a été aggravée par l'adoption, en 1991, de la nouvelle taxe sur les produits et services (TPS) fédérale. La taxe de vente fédérale (TVF) était dissimulée dans les prix de vente au détail; or, on estime que les taxes imputées en vertu de la loi sur la TPS pour la production de nouveaux immeubles locatifs est jusqu'à trois fois plus élevée qu'elles ne l'étaient sous le régime de la TVF (Lampert, 1995). De plus, les logements locatifs sont plus touchés que les logements de propriétaire-occupant parce que les acheteurs de nouvelles propriétés d'une valeur inférieure à 350 000 $ reçoivent un remboursement qui réduit la TPS de 4,5 p. 100. Les promoteurs de logements locatifs privés ne sont pas admissibles à ce remboursement et ils doivent donc payer le plein prix de la TPS et augmenter les loyers en conséquence. Ce sont donc les locataires qui paient la facture finale. La TPS élargit aussi les catégories imposables, les services entre autres, de sorte que les honoraires versés aux professionnels qui participent aux projets de construction sont taxés, ce qui augmente les coûts accessoires de construction.

Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques

Pour diverses raisons, très peu de nouveaux logements locatifs privés ont été construits au Canada au cours des dernières années. Les réformes fiscales ont aboli à toutes fins utiles toutes les dispositions qui stimulaient l'investissement dans le secteur locatif privé et dans la construction (Clayton Research, 1991a; Fallis, 1993; McNiven, 1993; Lampert, 1995).

Les modifications aux politiques relatives aux prêteurs et aux assureurs hypothécaires (notamment l'augmentation des primes d'assurance hypothécaire en 1996, adoptées pour pallier les pertes relatives à la souscription d'assurances-loyers) ont eu une incidence sur les conditions économiques entourant la production de logements locatifs. La mise de fonds exigée est dorénavant plus élevée. La courbe démographique conjuguée à la conjoncture économique générale ont contribué à la réduction de la demande de logements locatifs.

Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé

Diverses politiques et divers programmes ont été mis en œuvre au Canada au cours des deux dernières décennies qui ont eu des incidences intentionnelles ou non sur le marché du logement locatif. Voici les principaux programmes mis en œuvre par le fédéral :

- le Programme des compagnies de logement à dividendes limités (PCLDL, 1946 à 1974);
- le Programme d'aide au logement locatif (1975 à 1979);
- le Programme des immeubles résidentiels à logements multiples (PIRLM);
- le Régime canadien de construction de logements locatifs (1981 à 1983).

Chacun de ces programmes visait le plus souvent la stimulation de l'emploi en même temps que l'offre de logements. Voici une brève description de chacun[2]) :

Le Programme des compagnies de logement à dividendes limités

Le PCLDL a été adopté pour stimuler l'offre de logements locatifs à loyers modérés pour les ménages à faible revenu. Essentiellement, le programme offrait des prêts à rapport prêt-valeur élevé (un ratio prêt-valeur de 90 à 95 p. 100), avec des périodes d'amortissement prolongées, pouvant aller jusqu'à 50 ans.

Assujettis au taux d'emprunt du fédéral, les prêts étaient octroyés à des taux inférieurs de 2 p. 100 à ceux des prêts hypothécaires courants. Les propriétaires acceptaient de limiter le taux de rendement escompté sur la mise de fonds à 5 p. 100 ou moins, et de respecter des conditions d'exploitation imposées en vertu d'un accord d'exploitation. Les loyers, approuvés par la SCHL, étaient en règle générale en deçà des niveaux du marché et les logements devaient être réservés à des ménages dont les revenus étaient inférieurs à des plafonds fixés.

Bien qu'assujettis à des contrôles administratifs, le PCLDL était attrayant pour les investisseurs, surtout en une période où l'argent se faisait rare. Les propriétaires pouvaient bénéficier de taux d'intérêt avantageux et d'avantages fiscaux associés à la déduction de l'amortissement (les pertes théoriques) d'autres sources de revenu.

Les promoteurs pouvaient entreprendre des projets de construction avec des mises de fonds minimes. En vertu du programme, les niveaux de prêt maximal étaient établies en fonction de la valeur des emprunts, et non des coûts réels. Ainsi, les promoteurs qui étaient propriétaires de terrains, ou qui avaient engagé des coûts de construction inférieurs à la moyenne, pouvaient obtenir le financement garanti équivalent à la totalité des coûts réels – ils n'avaient donc aucune mise de fonds à investir.

Entre 1946 et 1974, 100 000 logements environ ont été construits dans le cadre du PCLDL. Bien que le programme continuât d'exister entre 1971 et 1974, la production de logements locatifs a connu une baisse considérable, causée en grande partie par la réforme fiscale mentionnée plus haut et les pressions inflationnistes sur les taux d'intérêt.

Le Programme d'aide au logement locatif

Le PALL a été instauré dans le cadre du Régime fédéral d'aide au logement de 1975, pour contrer une conjoncture économique difficile et des faibles niveaux de production de logements locatifs. Le PALL visait trois objectifs conjoints : la stimulation de l'emploi dans les métiers de la construction; la production d'un parc locatif en fonction de la demande croissante et l'incitation des prêteurs privés à financer les immeubles locatifs à loyers modérés.

Le PALL a marqué un changement important par rapport aux programmes précédents, qui jusque-là prescrivaient toujours des prêts gouvernementaux directs. À l'instar du PCLDL, un accord d'exploitation imposait certaines

conditions, qui restreignait le taux de rendement sur la mise de fonds à un montant donné ainsi que les augmentations annuelles de loyer. Au contraire du PCLDL, par contre, les niveaux de loyer étaient fixés *au* niveau du marché et non *en deçà* de celui-ci et, après la première année, ils étaient comparables à ceux du marché. Les objectifs d'abordabilité pouvaient être atteints de façon distincte par des engagements optionnels relatifs aux suppléments de loyers, que très peu de propriétaires ont signés (SCHL, 1994).

Au cours des quatre années d'existence du programme, trois versions ont été proposées :

- Le PALL de 1975 offrait une subvention non imposable allant jusqu'à 75 $ par logement par mois. Le montant de la subvention était établi selon le niveau nécessaire pour générer un taux de rendement donné sur l'investissement au début, puis réduit progressivement sur dix années.

- La version de 1976 du programme remplaçait les subsides dégressifs par un prêt sans intérêt de 75 $ par logement par mois (100 $ dans les marchés à prix élevé de Vancouver et de Toronto, un montant qui a atteint les 180 $ durant les années où les taux d'intérêt culminaient, entre 1980 et 1982). Le montant du prêt annuel était aussi réduit de 10 p. 100 par année, et l'avance accumulée était remboursable durant la 11e année, au taux pratiqué en vertu de *la Loi nationale sur l'habitation (LNH)*.

- Le programme de 1978 revoyait les mécanismes de financement et instaurait une hypothèque à paiement progressif. La mise en vigueur de ce nouvel instrument de financement hypothécaire visait à éliminer les subventions publiques; l'obligation de rembourser l'hypothèque était reportée, sur la foi de schémas historiques qui prédisaient une augmentation des liquidités. Une hypothèque de second rang – sous la forme d'un prêt pour réduction des paiements (PRP) – permettait des versements mensuels fixés durant la première année selon le montant moindre entre le montant nécessaire pour générer un taux de rendement de 5 p. 100 sur l'investissement ou 2,25 $ par tranche de 1 000 $ du prêt hypothécaire de premier rang. Tout comme les premières versions du PALL, les versements annuels étaient réduits chaque année et progressivement éliminés après dix années. À ce moment, il fallait rembourser le PRP.

Au total, les 3 versions du PALL ont engendré la production de quelque 122 000 logements entre 1975 et 1979.

Le Programme des immeubles résidentiels à logements multiples

Le PIRLM comportait des dispositions fiscales plutôt que des dispositions axées sur les dépenses ou axées sur l'offre pure de logements. Mis en vigueur en 1975 dans le cadre du Régime d'aide au logement du fédéral, le PIRLM visait à stimuler la construction et l'emploi. Il rétablissait en partie les avantages fiscaux offerts avant la réforme de 1972. Ce programme fiscal qui devait durer un an à l'origine a été renouvelé chaque année entre 1974 et 1979, puis de nouveau durant l'exercice de 1981.

Les dispositions qu'il contenait permettaient aux investisseurs d'utiliser les déductions pour amortissement fiscal (les pertes théoriques) pour créer ou pour augmenter les pertes associées aux immeubles locatifs, qu'ils pouvaient par la suite utiliser pour abriter des revenus provenant d'autres sources. Cette disposition facilitait la syndication des groupes d'investisseurs et générait une nouvelle source d'investissement pour la production de logements locatifs.

De nombreux projets de construction dans le cadre du PIRLM ont aussi bénéficié de l'aide accordée par le PALL. Au total, la construction de 344 000 logements a été autorisée dans le cadre du PIRLM entre 1974 et 1981.

Le Régime canadien de construction de logements locatifs

En 1982, le PIRLM a été remplacé par une mesure plus directe d'encouragement de la production de logements locatifs privés, le Régime canadien de construction de logements locatifs (RCCLL). Le gouvernement élu s'inquiétait de l'incidence des taux d'intérêt élevés sur la viabilité économique des nouvelles productions de logements locatifs. Le Canada était alors au beau milieu d'une récession économique et le gouvernement était pressé de toutes parts de mettre en œuvre des mesures de création d'emplois.

Le RCCLL offrait une subvention sous la forme d'un prêt hypothécaire de second rang sans intérêt. Le prêt maximal était fixé à 7500 $ par logement, sur 15 ans. Le montant réel du prêt, jusqu'à concurrence du maximum de 7500 $, était calculé selon l'écart entre le prêt hypothécaire de premier rang et 80 p. 100 des coûts réels (75 p. 100 dans le cas d'un prêt hypothécaire à versements progressifs).

Les loyers étaient établis aux niveaux du marché, sans restriction d'admissibilité des locataires; cependant, les promoteurs devaient offrir un tiers des logements à la province, qui les utilisaient dans le cadre de programmes de supplément des loyers, ce qui lui permettait de garantir une certaine abordabilité des loyers à des ménages à faible revenu. Les provinces n'étaient pas obligées de signer des contrats avec les propriétaires-bailleurs, et très peu de logements ont été affectés en vertu du programme de supplément de loyer. Entre 1982 et 1984, un total de 1526 engagements de suppléments de loyer ont été signés de sorte que, tout au plus, 6 p. 100 des 24 000 logements construits en vertu du RCCLL ont été assortis de suppléments de loyer.

Programmes de rénovation et de réparation

En plus de favoriser les constructions neuves, le gouvernement a mis de l'avant diverses mesures d'encouragement de l'amélioration et de la remise en état des logements en général, y compris le parc locatif privé. Depuis les années 1950, le fédéral finance de telles initiatives (Programme d'emprunts pour réfection des maisons). La remise en état des logements locatifs a été encouragée depuis 1974 par l'instauration du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL). De nombreuses provinces ont complété le PAREL (en ajoutant du financement supplémentaire et dans certains cas des critères) ou ont établi leurs propres programmes de remise en état, comme c'est le cas notamment au Québec.

Bien que les paramètres du PAREL afférents aux logements locatifs aient été révisés à différentes reprises au cours des 25 dernières années, le programme en général offre des prêts-subventions aux propriétaires-bailleurs qui entreprennent des réparations. Le montant du prêt disponible est déterminé en fonction des niveaux de location avant et après la remise en état, selon le loyer moyen sur le marché pour des logements comparables. Depuis 1986, l'aide fournie par le PAREL au secteur locatif vise les projets s'adressant aux ménages dont le revenu se situe sous le plafond déterminant les besoins impérieux. Depuis sa création en 1974, plus de 500 000 logements ont été remis en état grâce au PAREL locatif.

Dans les années 1990, le gouvernement fédéral a continué d'offrir du financement pour soutenir la remise en état mais, à l'instar des programmes des années 1970, le programme est beaucoup plus souvent vu comme étant une mesure de création d'emploi que comme étant un programme d'habitation en tant que tel (Discours du Trône, 1994; Communiqué de presse de la SCHL, 1998).

Incidences des programmes fédéraux

Dans l'ensemble, les 4 principaux programmes fédéraux ont entraîné la production de plus de 500 000 nouveaux logements locatifs, et le PAREL a permis la rénovation d'un autre 500 000 logements. Dans les années 1970, une décennie au cours de laquelle le parc locatif privé a augmenté de près de 885 000 logements, au moins 300 000

mises en chantier de logements locatifs découlaient de programmes d'incitation du fédéral.

À l'évidence, ces programmes ont influé sur le niveau de production de logements locatifs privés. L'analyse révèle cependant que la contribution nette de chacun de ces programmes pour les mises en chantier de logements locatifs est beaucoup moins importante que le nombre réel d'engagements signés. Une étude menée en 1989 par l'Institut d'analyse des politiques de la University of Toronto (Fallis et autres, 1989) démontrait que, si ces programmes temporaires ont effectivement favorisé les mises en chantier, ils ont aussi contribué à la réduction des activités quand ils prennent fin.

À court terme, les programmes généraient une offre excédentaire et contribuaient à la réduction des loyers, et réduisaient les mises en chantier subséquentes. Fallis et autres (1989) estiment que, par rapport aux mises en chantier réelles découlant de chacun des programmes, seulement 19 p. 100 (PALL) et 46 p. 100 (PCLDL) peuvent être attribuées à ces programmes. À plus long terme, toutes les autres mises en chantier auraient été effectuées de toute façon. De même, Smith (1995) suggère que ces programmes axés sur l'offre ont augmenté les mises en chantier de logements au cours des années 1970 de 12 p. 100 seulement.

Le fait que ces programmes ont eu des effets délétères et indésirables sur le marché locatif a fortement étayé le désir du gouvernement de minimiser les dépenses dans un contexte de croissance effrénée des déficits. L'énoncé de politique émis par le gouvernement fédéral en 1985, *Nouvelles orientations* (SCHL, 1985), a surtout conduit à la suspension de toutes les activités visant à stimuler le secteur. Bien que certaines provinces aient continué d'instaurer des programmes, ils étaient en règle générale de petite envergure et de courte durée.

Ces quatre grands programmes fédéraux ont été conçus dans un contexte très différent de celui qui prévaut dans les années 1990. Entre les années 1970 et le début des années 1980, les facteurs démographiques ont généré des niveaux élevés de formation de nouveaux ménages et ont favorisé l'augmentation de la demande de logements locatifs; de plus, les pressions inflationnistes étaient à la hausse. Les dépenses du fédéral (et des gouvernements provinciaux) augmentaient; les déficits étaient de plus en plus importants; et des prix élevés des maisons conjugués à des taux d'intérêt aussi élevés restreignaient l'accès à la propriété.

Le gouvernement devait alors trouver des solutions à la pénurie de logements locatifs. Cet impératif a beaucoup perdu de sa signification durant les années 1990, alors que les taux d'intérêt au Canada sont plus bas que jamais, que l'accès à la propriété a été grandement amélioré et que les niveaux de formation de nouveaux ménages locataires et de la demande de logements locatifs sont moins élevés.

Initiatives provinciales

Si les programmes d'encouragement du fédéral ont le plus contribué à l'accroissement des volumes de production, de nombreuses provinces ont aussi mis en œuvre des programmes à court terme qui ont encouragé la production de logements privés. Ces programmes étaient en règle générale axés sur les zones à coûts plus élevés, où les taux d'inoccupation des logements locatifs sont bas. Voici quelques exemples de tels programmes :

- le Programme ontarien de subventions pour la construction de logements locatifs, un complément au PALL qui versait des subventions directes visant la réduction des loyers selon le marché pour les nouveaux logements locatifs (en vigueur en 1977);
- le Programme ontarien de prêts pour la construction de logements locatifs (1981), qui offrait des hypothèques de second rang sans intérêt aux promoteurs privés qui construisaient des logements locatifs;
- le Programme entreprise-location (Ontario), qui offrait des hypothèques de second rang sans intérêt jusqu'à concurrence de 15 000 $ par logement aux promoteurs de logements locatifs;

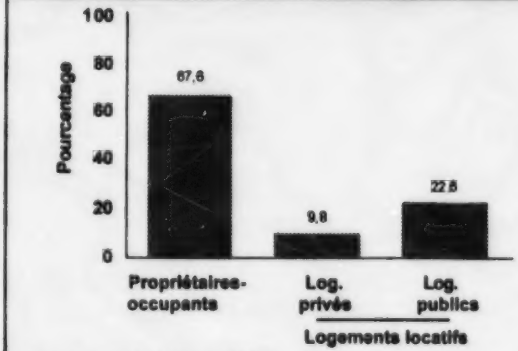
- le Programme de conversion en logements locatifs de l'Ontario (1983), qui offrait des prêts sans intérêt (jusqu'à concurrence de 7000 $ par logement) afin d'encourager la mise en place de logements locatifs à l'intérieur de maisons individuelles (sous réserve des règlements de zonage en vigueur);
- le Programme de remise en état des petits immeubles de l'Ontario (1986), qui offrait des prêts pour l'amélioration de petits immeubles et de maisons de chambres, tout en assurant leur abordabilité pour les locataires à revenu faible ou modeste;
- le Programme de rénovation d'immeubles locatifs du Québec (1990), qui encourageait la rénovation de logements locatifs et de maisons de chambres en état de détérioration;
- le Programme de revitalisation des quartiers centraux du Québec (1997), un programme à frais partagés entre la province et les villes qui souhaitent financer des travaux de revitalisation ciblés dans des quartiers donnés; les propriétaires-bailleurs privés sont admissibles aux subventions à la remise en état; et
- le Programme de supplément pour les logements locatifs de la Colombie-Britannique, qui offrait un allégement d'intérêt pour réduire les frais de financement des projets de construction privés. Quelque 6 200 logements ont été construits en vertu de ce programme entre 1989 et 1993.

Caractéristiques du marché

Le secteur locatif privé au Royaume-Uni est l'un des plus petits parmi les pays étudiés: il compte pour moins de 10 p. 100 du parc immobilier global du pays. Il est éclipsé considérablement par le secteur locatif social qui, après avoir connu un boom à la fin des années 1970 – pour atteindre environ 35 p. 100 du parc global – est passé à 22,6 p. 100 en raison de la vente de logements appartenant aux autorités locales et de la réduction du nouveau financement versé aux organismes d'habitation à but non lucratif.

Les caractéristiques du secteur locatif privé au Royaume-Uni sont très particulières. La plupart des biens immobiliers sont petits, constitués soit de maisons individuelles ou de logements mitoyens (des maisons jumelées ou en bande), ou encore de maisons converties en appartements. Cela distingue beaucoup le parc locatif du Royaume-Uni de ceux de l'Amérique du Nord et de l'Europe continentale, constitués surtout de grands immeubles à logements multiples[3].

Figure A4 :
Parc immobilier selon le mode d'occupation, Royaume-Uni, 1994



Source : Crook et Kemp (1996)

Tendances dans le secteur locatif privé

Le secteur locatif privé est en déclin continu depuis le tout début du XX[e] siècle. Très peu de logements locatifs privés ont été construits depuis la Seconde Guerre mondiale et la grande majorité du parc existant a été vendue à titre de logements de propriétaire-occupant ou démolie dans le cadre de programmes de suppression des taudis.

Durant l'après-guerre, la production était surtout axée sur les logements publics et sur les propriétés privées, de sorte que le déclin du parc locatif privé s'est poursuivi en termes relatifs – de 90 p. 100 du parc global en 1919, il était passé à 10 p. 100 seulement en 1989.

Les ménages qui louaient des logements des propriétaires-bailleurs privés avaient le plus souvent un revenu faible et faisaient partie de la catégorie des ménages non familiaux; de plus, la demande était faible. Les taux de rendement faibles n'incitaient pas les propriétaires-bailleurs à investir pour maintenir le parc. Celui-ci était devenu de plus en plus délabré et de moins en moins bien géré, de sorte que le secteur de même que les propriétaires-bailleurs privés se sont gagnés une très mauvaise réputation (Crook et Kemp, 1996).

Depuis la fin des années 1980, cependant, le marché des logements locatifs privés et le cadre dans lequel il est exploité ont commencé à changer. Plus particulièrement, les subventions accordées aux nouveaux logements sociaux sont de plus en plus restreintes et le secteur des logements de propriétaire-occupant a été marqué par une importante récession, surtout dans le sud du pays. Ainsi, l'effet d'étouffement de ces deux secteurs sur le secteur locatif s'amoindrit peu à peu.

De nombreux propriétaires qui ont dû déménager pour des raisons d'emploi ont été incapables, ou ne souhaitaient pas, vendre leur maison. Ils se sont résolus, temporairement du moins, à la louer. Par conséquent, le nombre de maisons privées louées a augmenté sensiblement au cours des dernières années, mais cela n'est pas dû à de constructions neuves.

Réglementation

La Grande-Bretagne a adopté une loi sur le contrôle des loyers en 1915; cette loi est en application depuis, bien qu'elle ait subi des modifications[4]). La loi sur l'habitation adoptée en 1988 déréglementait les loyers des nouveaux logements locatifs. Depuis, les loyers ont augmenté en termes réels (ils excèdent l'indice du prix à la consommation de même que l'augmentation des salaires moyens).

Il existe trois grandes catégories de locations. La première comprend les locations assujetties à *la loi sur l'habitation* de 1988, qui ne sont pas touchées par les contrôles des loyers. Les loyers sont fixés par entente entre le propriétaire et le locataire. Il s'agit de locations assurées ou de locations assurées à court terme. Les locations assurées à court terme donnent au locataire une garantie d'occupation s'ils paient le loyer et s'ils se conforment aux autres conditions stipulées dans le bail. Aucune restriction ne limite la durée d'une location assurée. Les locations assurées à court terme comportent les mêmes caractéristiques que les locations assurées, mais la location est établie pour une période fixe d'au moins six mois, après laquelle le propriétaire reprend son droit de propriété[5]. Le nouveau gouvernement travailliste s'est engagé à conserver les modalités de location qui ont été mises en œuvre par l'ancien gouvernement conservateur. En outre, le nouveau gouvernement s'est clairement engagé à ne pas remettre en vigueur les contrôles des loyers.

La deuxième catégorie comporte les locations réglementées établies en vertu de *la loi sur les loyers* de 1977. Les locations réglementées donnent au locataire existant une sécurité absolue d'occupation ainsi que le droit (dont les propriétaires jouissent aussi) à un «loyer juste et équitable» enregistré.

La troisième catégorie comprend les locations auxquelles *la loi sur les logements locatifs* ne s'applique pas ou qui sont exemptés en vertu de *la loi sur l'habitation* de 1988. Parmi ces modalités de location se trouvent les ententes de droit d'occupation, les contrats restrictifs établis par les propriétaires-bailleurs occupants, les locations de vacances, les locations assorties de la prestation de services et de repas, ainsi que les locations gérées par des universités ou des employeurs pour leurs employés, en vertu d'un contrat d'emploi. Bien que les caractéristiques de ces divers types de locations non contrôlées diffèrent un peu, elles ont tous en commun d'offrir très peu de sécurité d'occupation aux locataires. Les loyers sont établis par entente entre le propriétaire-bailleur et le locataire.

En 1993, soit quatre années seulement après la déréglementation, les locations assurées et assurées à court terme comptaient pour 55 p. 100 de toutes les locations. Cela reflète le très haut degré de mobilité des locataires à l'intérieur de ce secteur. Les autres locations réglementées (établies avant 1989) diminuent de plus en plus parce que les locataires existants décèdent ou changent de mode d'occupation.

Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions

Le régime de l'impôt sur le revenu au Royaume-Uni favorise l'occupation par des propriétaires-occupants. Les propriétaires de biens immobiliers ne sont pas imposés sur les loyers imputés, ils sont exemptés de l'impôt sur les gains en capital et peuvent en outre déduire de l'impôt les intérêts sur les prêts hypothécaires, bien que les plafonds des montants dégrevés aient été réduits progressivement. On s'est en effet fortement insurgé contre cet avantage, injustifié aux yeux de plusieurs.

Les propriétaires-bailleurs sont imposés sur leurs revenus locatifs nets et ils paient des impôts sur les gains en capital réels (après inflation). Les intérêts hypothécaires et autres dépenses d'exploitation en espèces peuvent être utilisées pour déterminer le revenu net, mais les propriétaires-bailleurs ne sont pas admissibles aux provisions pour amortissement (c'est-à-dire les pertes théoriques comptables).

La construction de nouveaux logements locatifs reste très peu intéressante sur le plan financier parce que les revenus de location ne compensent pas pour les dettes et les frais d'exploitation, et le taux de rendement est insatisfaisant par rapport à la mise de fonds. Ce phénomène a engendré de fortes pressions pour que le gouvernement verse des subventions axées sur l'offre afin de combler le gouffre. Les subventions à la pierre versées aux propriétaires-bailleurs privés ont été controversées sur le plan politique (bien qu'elles existent à petite échelle en Écosse); les incitatifs fiscaux visant à favoriser l'investissement des établissements financiers dans le secteur sont plus facilement acceptés.

Deux programmes de mesures fiscales ont été mis en œuvre, le *Business Expansion Scheme* (BES) et les fiducies de placement immobilier (FPI). Une description détaillée de chacun de ces programmes figure à la fin du profil.

Subsides à la remise en état

Des subsides versés par des autorités locales, mais qui proviennent d'un fonds national d'amélioration et de remise en état des logements, ont été disponibles sous une forme ou sous une autres depuis 1949. Les propriétaires-bailleurs sont en général admissibles à ces subsides pour l'amélioration, mais très peu d'immeubles locatifs en ont bénéficié (la plupart des subsides sont versés à des propriétaires de maison).

Au début des années 1990, les subsides à l'amélioration étaient offerts sur une base obligatoire si un logement ne correspondait pas, selon une autorité locale, aux «normes sur la condition des bâtiments», et sur une base volontaire si le logement était au-dessus des normes, mais nécessitait tout de même des réparations de correction. Cette façon de faire générait des difficultés pour les autorités locales, parce qu'elles étaient obligées de financer les propriétaires-bailleurs dont les propriétés avaient été condamnées en raison de leur mauvais état même si le budget était épuisé. On a vu des propriétaires-bailleurs laisser délibérément leur propriété tomber en état de délabrement afin de se qualifier pour recevoir un subside obligatoire.

En 1996, ces subsides ont été modifiés; ils ne sont plus désormais accessibles que sur une base volontaire. Actuellement, très peu d'argent est versé aux propriétaires-bailleurs privés parce que, depuis la déréglementation, le gouvernement estime que ces derniers ont la possibilité de financer eux-mêmes les réparations en augmentant les loyers.

Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques

À la fin des années 1980, le gouvernement conservateur s'était engagé à revitaliser le secteur locatif privé, en grande partie pour des raisons idéologiques, mais aussi parce qu'il s'était rendu compte que l'équilibre du système de logement passait nécessairement par la viabilité du secteur locatif privé. *La loi sur l'habitation* de 1998 déréglementait les loyers pour les nouvelles locations et facilitait la reprise de possession par les propriétaires-bailleurs (ce qui améliorait l'accès aux actifs). Le gouvernement a aussi étendu le *Business Expansion Scheme* (BES) aux sociétés qui offraient des logements par voie de location assurée (se reporter à la section sur la réglementation ci-dessous, qui aborde le thème de la location assurée). Entre 1988 et 1993, les particuliers qui investissaient dans les sociétés admissibles bénéficiaient d'abris fiscaux en vertu de ce programme, une mesure qui visait à donner un essor au secteur locatif privé.

Il importe de se demander dans quelle mesure la faible hausse qu'a connue le secteur locatif privé a été causée par :

- la déréglementation des loyers en vertu de *la loi sur l'habitation* de 1988;
- les incitatifs temporaires découlant du *Business Expansion Scheme*; et
- un bond à court terme découlant d'un creux dans le marché des logements de propriétaire-occupant.

Ces trois phénomènes sont apparus simultanément. En pratique, il est difficile de circonscrire l'influence de chacun.

Avant d'être réélu en mai 1997, après 18 années de règne conservateur, le Parti travailliste avait reconnu que le secteur locatif privé pouvait jouer un rôle important à l'intérieur du marché du logement, particulièrement pour les nouveaux et les jeunes ménages, les travailleurs en transition et les autres personnes qui devaient pouvoir compter sur la flexibilité de ce mode d'occupation.

Le nouveau gouvernement travailliste a promis de maintenir les mesures sur la déréglementation des loyers et sur la location qui découlaient de *la loi sur l'habitation* de 1988, adoptée par le gouvernement précédent. Toutefois, le nouveau gouvernement a signalé son intention de régler le problème de la piètre condition des logements qui se trouvent à l'extrémité inférieure du secteur locatif privé. Pour ce faire, il compte introduire un programme d'autorisation obligatoire à l'intention des propriétaires de maisons à logements multiples. Ces mesures réglementaires obligeront l'amélioration de la condition des logements existants, sans l'octroi de subventions.

Fait révélateur, le secteur locatif a perdu plus de logements durant la période où le prix des maisons a monté en flèche au milieu des années 1980 jusqu'à la fin de cette décennie. La croissance subséquente du secteur s'est déroulée concurremment au déclin du marché du logement, puis les chiffres ont reculé de nouveau quand les prix des maisons ont recommencé à augmenter. Environ la moitié de l'augmentation des locations a résulté du déclin du marché des logements de propriétaires. On pourrait en déduire que beaucoup, mais pas tous, de logements excédentaires seront revendus à titre de logements de propriétaire-occupant quand les prix des maisons auront recouvré leur niveau antérieur au récent déclin.

Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé

Le gouvernement du Royaume-Uni a entrepris une série d'actions de revitalisation du secteur locatif privé, qui ont été axées principalement sur la réforme du cadre réglementaire applicable aux logements locatifs, ainsi que sur la mise en œuvre de programmes d'encouragement de l'investissement.

Les sections ci-dessous présentent des évaluations détaillées de trois politiques :
- la déréglementation du marché locatif;
- le *Business Expansion Scheme* (BES); et
- les fiducies de placement immobilier (FPI).

La déréglementation du marché locatif

Description du programme ou de la politique

Diverses mesures législatives ont été adoptées depuis 1980 qui visaient la déréglementation des loyers. Une loi a été mise en vigueur en 1980; elle a connu diverses mises au point en 1986 et en 1988, qui ont eu pour effet de réduire progressivement les contraintes relatives à l'établissement des loyers.

La loi sur l'habitation de 1980

- Cette loi déréglementait les loyers des nouveaux logements locatifs privés loués par des propriétaires-bailleurs accrédités en vertu d'un nouveau mode de location (la location assurée). Les loyers des logements assujettis à la location assurée étaient au niveau du marché; les locataires avaient le droit d'occuper le logement (sauf dans certaines circonstances indiquées) tant et aussi longtemps qu'ils se conformaient aux conditions du bail et qu'ils payaient le loyer.

- La loi introduisait par ailleurs le mode de location assurée à court terme, qui permettait au propriétaires-bailleurs de reprendre possession de son bien après une période fixe pouvant durer entre six mois et cinq années. Le propriétaire-bailleur devait émettre un avis dès le début de la location pour informer le locataire que la location était à court terme. Les propriétaires-bailleurs avaient une plus grande garantie de libre possession de leur bien et pouvaient plus facilement imposer des augmentations de loyer.

La loi sur l'habitation et la planification de 1986

- Cette loi étendait la déréglementation des loyers aux propriétés nouvellement aménagées louées par des propriétaires-bailleurs accrédités.

La loi sur l'habitation de 1988

- Cette loi étendait la déréglementation à toutes les nouvelles locations et abolissait l'accréditation obligatoire des propriétaires-bailleurs.

- Toutes les nouvelles locations (à l'exception de certaines catégories exemptées) devaient être des locations assurées ou assurées à court terme. Les locations étaient automatiquement assurées sauf si le propriétaire-bailleur avait émis un avis préalable à l'effet que la location était assurée à court terme.

- Cette loi fait de la location assurée à court terme le mode par défaut. Les propriétaires-bailleurs n'ont plus à émettre un avis au début de la location pour indiquer qu'elle est assurée à court terme.

La loi sur l'habitation de 1996

- Cette loi fait de la location assurée à court terme le mode par défaut. Les propriétaires-bailleurs n'ont plus à émettre un avis au début de la location pour indiquer qu'elle est assurée à court terme.

Contexte historique

Selon les normes nord-américaines, on pourrait dire que le secteur locatif privé au Royaume-Uni a été très fortement réglementé depuis 1915, année où les contrôles des loyers ainsi qu'un régime réglementaire ont été imposés et continuent de prévaloir. Les politiques favorisant l'offre de logements publics et celles qui ont encouragé l'accès à la propriété ont affaibli la demande et les taux de rendement potentiels dans le secteur locatif privé. Il s'agit de facteurs importants pour comprendre le déclin à long terme de la taille du parc locatif privé. Le régime de réglementation des logements locatifs a été perçu comme étant un obstacle à l'investissement dans ce secteur, ainsi qu'à sa revitalisation.

Le régime réglementaire en place avant les années 1980 garantissait aux locataires existants – dont un nombre croissant étaient vieillissants et étaient en place depuis longtemps – une grande sécurité d'occupation. Des loyers relativement bas et des politiques assez restrictives concernant l'expulsion et la reprise de possession ont eu une incidence à la fois sur les revenus locatifs et sur la possibilité de réaliser les actifs. La loi de réglementation a eu non seulement des incidences sur les niveaux d'augmentation des loyers, mais elle a aussi donné lieu à différents types de modes de location, dont les premières versions avaient tendance à grever la propriété.

Comme il a expliqué plus en détail auparavant, trois grandes catégories de modes de location ont cours actuellement au Royaume-Uni :

- les locations réglementées en vertu de la loi sur les loyers de 1977;
- les locations assurées ou assurées à court terme en vertu de la loi sur l'habitation de 1988;
- les locations non assujetties aux lois sur les loyers ou qui sont exemptées en vertu de la loi sur l'habitation de 1988.

En 1993, après quatre années seulement de déréglementation, les locations assurées et assurées à court terme représentaient 55 p. 100 de l'ensemble des locations. Le restant des

locations réglementées selon des régimes antérieurs sont de moins en moins nombreuses parce que les locataires décèdent ou quittent le secteur locatif.

Buts et objectifs particuliers

Les objectifs de la déréglementation étaient d'aligner les loyers sur les forces du marché, dans un but avoué de rendre l'investissement plus attrayant et de stimuler un plus grand intérêt envers le secteur locatif privé.

Durée et niveau de financement

Le nouveau cadre réglementaire établi en 1988 est toujours en vigueur en 1998, bien que les locations assujetties à des lois antérieures restent sous le même régime. Cette mesure réglementaire ne comporte aucune composante relative au financement.

Incidences et retombées positives de l'initiative

Les politiques de réglementation du secteur locatif ont été mises en œuvre à l'intérieur d'un ensemble de politiques, en plus de coïncider avec un boom très important à l'intérieur du marché des biens immobiliers au Royaume-Uni. Par conséquent, il est impossible de distinguer des causes et des effets particuliers dans la mare des facteurs possibles, ni de circonscrire les retombées précises de la réglementation (Crook et Kemp, 1996).

Sur le plan conceptuel, pour que la déréglementation des loyers ait une incidence sur l'investissement dans le marché des propriétés existantes ou pour qu'elle stimule la construction de nouveaux logements locatifs, il faut que les niveaux de loyers subissent une augmentation considérable. Depuis 1988-1989, les loyers ont augmenté plus rapidement que les salaires moyens ou l'indice du prix à la consommation[6].

L'analyse des données officielles indique que le nombre de logements privés loués a augmenté entre 1988 et 1993 de 14 p. 100, passant de 1,8 million à 2,05 millions. Cependant, la plupart des analystes attribuent cette augmentation au déclin du marché des maisons de propriétaire-occupant plutôt qu'à la déréglementation des loyers[7].

Les incitatifs fiscaux découlant du *Business Expansion Scheme* ont aussi très peu contribué à l'augmentation durant cette période, car seulement 81 000 logements ont été ajoutés en vertu de ce programme.

Les propriétaires-bailleurs privés (la plupart à petite échelle) ont déclaré être plus satisfaits du nouveau cadre réglementaire par rapport à ceux en force durant les années 1970 et 1980. Le régime leur permet d'imputer des niveaux de loyer qu'ils estiment plus raisonnables pour couvrir les frais d'entretien et générer un maigre taux de rendement. Les petits propriétaires-bailleurs de longue date semblent plus satisfaits du cadre réglementaire, mais les taux de rendement restent inadéquats pour attirer de nouveaux investissements, sauf s'ils sont assujettis à des programmes d'abris fiscaux, tels que le BES.

État actuel de la situation

Le changement de gouvernement au Royaume-Uni n'a pas amené de réforme des politiques de déréglementation des loyers. Le «nouveau» gouvernement travailliste a reconnu que le secteur locatif privé devait être en santé pour offrir un contrepoids adéquat aux sous-secteurs locatif social et de propriétaires-occupants du système de logement.

Leçons pour le Canada

La conclusion générale que l'on peut tirer de la recherche sur le secteur locatif au Royaume-Uni est que la déréglementation des loyers semblent avoir été nécessaire mais qu'elle n'a pas suffi pour améliorer la viabilité économique ni l'attrait du secteur locatif privé (Crook et Kemp, 1996).

Étant donné le déclin prolongé et progressif du secteur locatif privé au Royaume-Uni, une telle conclusion semble moins applicable au Canada. Il reste clair cependant que la crainte d'éventuelles

réformes réglementaires et (dans certaines provinces) du rafistolage constant du mécanisme réglementaire rendent les investisseurs méfiants par rapport à ce secteur. Idéalement, les taux de rendement de l'investissement dans les propriétés locatives devraient excéder ceux assurés par d'autres mécanismes d'investissement plus prévisibles et à moindres risques perçus.

Le *Business Expansion Scheme*

Description du programme ou de la politique

Le *Business Expansion Scheme* (BES) est une mesure d'abri fiscal qui offre des allégements fiscaux aux investisseurs particuliers dans les sociétés établies en vertu du programme. Établi en 1983 pour augmenter le capital-risque pour les sociétés de fabrication, le BES a été étendu en 1988, pour une période de démonstration de 6 années (1988 à 1993) à l'investissement dans le secteur locatif privé.

Les investisseurs particuliers étaient autorisés à investir jusqu'à 40 000 £ au cours d'un exercice financier. Les revenu investi dans des parts du BES étaient déductibles et les gains en capital réels étaient exonérés d'impôt, sous réserve du maintien de l'investissement durant au moins cinq années.

En vertu du BES, une société qui s'était engagée à fournir des logements locatifs pouvait réunir jusqu'à 5 millions de livres durant un exercice financier. Au moins 80 p. 100 du capital réuni en vertu du BES devait être investi pour offrir des locations assurées et les propriétés devaient rester à caractère locatif pour au moins quatre années. Les propriétés acquises devaient être évaluées à 125 000 £ ou moins par logement dans la grande agglomération de Londres, et à moins de 85 000 £ par logement dans les autres régions.

Contexte historique

Au Royaume-Uni, les activités dans le secteur locatif privé sont à très petite échelle; il est dominé par des investisseurs particuliers plutôt que par des sociétés. L'investissement dans le secteur locatif est rarement l'activité principale d'un investisseur; il s'agit le plus souvent d'un revenu d'appoint.

Dans la dernière partie des années 1980, le gouvernement de la Grande-Bretagne a exprimé le désir de revitaliser et d'augmenter le secteur locatif privé, parce qu'il représentait à son avis une option avantageuse pour les personnes mobiles par obligation qui ne voulaient pas être liées par les entraves inhérentes à la propriété (ministère de l'Environnement, 1987). En partie, cette orientation politique correspondait à l'idéologie du gouvernement selon laquelle il fallait favoriser la privatisation et promouvoir le marché libre. Étant donné le déclin prolongé dans ce secteur, le gouvernement a mis l'accent sur la revitalisation des propriétés privées, sans nécessairement stimuler de nouvelles productions.

Un certain nombre d'initiatives antérieures, à compter des années 1960, avaient visé la reprise des investissements dans le secteur locatif privé – l'abolition des contrôles des loyers notamment (se reporter à l'analyse sur les politiques de déréglementation des loyers). Cependant, les résultats de ces initiatives laissent à penser que l'abolition des contrôles des loyers est nécessaire mais qu'elle n'est pas suffisante pour revitaliser le secteur. Le problème important était encore le taux de rendement non concurrentiel des investissements, que l'on explique par la demande effective faible, l'incapacité de concurrencer les subventions accordées au secteur locatif social, ainsi que les avantages fiscaux liés à la propriété.

En 1987, le gouvernement a expliqué sa position ainsi que ses intentions dans un livre blanc intitulé *Housing: the Government's Proposals* (ministère de l'Environnement, 1988). Cette politique s'appuie sur le fait qu'il ne suffit pas d'assouplir les loyers et d'attendre que les forces du marché remédient spontanément à la faiblesse prolongée des investissements dans le secteur locatif privé. Le livre blanc propose des mesures – qui ont été mises en œuvre depuis – d'assouplissement des contrôles et de subventions d'incitation (le BES) afin de donner au secteur des bases plus solides (Crook et autres, 1991).

Aucune restriction et aucun niveau de loyer n'étaient imposés aux locataires logés dans des projets construits en vertu du BES. Le BES a été exécuté conjointement avec des mesures de déréglementation des loyers ainsi qu'un ensemble de politiques visant la création d'un cadre de travail axé sur le marché. Les subventions versées aux autorités locales (responsables des logements publics) et aux organismes d'habitation ont été réduites, ce qui s'est traduit par des augmentations des loyers. Ces augmentations dans le secteur social et la transférabilité des avantages associés à l'habitation (les allocations de logement) visaient à augmenter la concurrentialité du secteur privé déréglementé, au profit des locataires.

Buts et objectifs particuliers

Le principal objectif du BES était d'augmenter l'accès des entreprises naissantes au capital. Il visait diverses activités, mais excluait à l'origine l'investissement dans le secteur locatif. Des modifications à *la loi sur les finances* de 1988 ont laissé une place aux sociétés dont l'entreprise principale était de fournir des logements locatifs. On voulait ainsi promouvoir l'établissement de sociétés qui fourniraient des logements locatifs privés selon le mode de location assurée (la location assurée à court terme était exclue).

L'objectif visé était de contrer les appréhensions des investisseurs par rapport au secteur locatif. On espérait que, à l'issue de la période d'essai du BES, les investisseurs seraient suffisamment rassurés pour continuer à investir dans ce secteur, sans qu'il faille leur promettre des avantages fiscaux particuliers.

Les nouveaux investissements devraient en principe mener à des constructions neuves, mais l'initiative ne visait pas à stimuler la construction; elle visait seulement à encourager l'investissement des sociétés privées dans un secteur qui avait depuis un certain temps été perçu comme non attrayant.

Comme il a été indiqué ci-dessus, le programme ne préconisait aucune restriction ni aucun niveau de revenu particulier pour les locataires.

Durée et niveau du financement

La période d'essai du BES s'est déroulée entre 1988 et 1993, soit un peu moins de six années. Étant donné que la mesure engendrait des dépenses fiscales, aucun budget n'était alloué ni aucune réserve de subventions. Des estimations établies par Crook et autres (1995) indiquent que le déficit des recettes fiscales totales a atteint 1,7 milliard de livres, soit 20 874 £ par logement (44 p. 100 du coût d'un logement moyen), si l'on tient pour acquis que le capital investi était détourné de sources de recettes fiscales[8].

Le coût des dépenses fiscales par logement a chuté au terme de la période d'essai en raison d'un déclin dans les marchés de l'immobilier (et de coûts d'acquisition moins élevés) et de l'émergence de sociétés du BES associées aux universités et de reprise hypothécaire durant les dernières années du programme.

Incidences et retombées positives de l'initiative

Durant la période d'essai, 903 sociétés du BES ont été fondées, dont un tiers environ durant les derniers 9 mois de l'initiative. Deux types de sociétés ont ainsi été créés :

- des sociétés entrepreneuriales, offrant un taux de rendement sous la forme de revenus locatifs et de gains en capital ou de pertes illimités; et
- les compagnies «sous contrat de sortie», qui offraient un rendement fixe à la fin de la période d'essai du BES. Ces sociétés étaient le plus souvent liées à un propriétaire à long terme tel qu'une université, un organisme d'habitation ou un prêteur hypothécaire, qui signait le contrat d'achat d'un bien assujetti au BES; les actionnaires (des investisseurs particuliers) pouvaient donc se retirer.

La plupart des sociétés créées en vertu du BES étaient subventionnées par une société de services financiers, c'est-à-dire qu'elles étaient actives dans le secteur de la syndication fiscale plutôt que dans l'immobilier. Quand la récession a frappé durement les marchés immobiliers à la fin des années 1980, les sociétés entrepreneuriales

étaient très peu attirées par le secteur et elles vivaient beaucoup d'incertitude au sujet de la liquidité des investissements et des gains en capital réels. Les sorties contractuelles ont beaucoup favorisé l'abolition des contraintes liées aux liquidités, et elles ont été en grande partie responsables du grand nombre de sociétés établies en vertu du BES durant les derniers neuf mois d'existence du programme.

Les sociétés disposaient de divers moyens pour réunir des capitaux, notamment l'émission d'un prospectus ou d'une notice d'appel public à l'épargne (les épargnants pouvaient acheter des actions de la société ou d'un fonds, qui étaient par la suite investies dans les biens immobiliers), ou encore les placements privés. Les appels publics ont permis d'amasser un total de 2,975 millions de livres, un montant augmenté par des placements d'actions privées totalisant 440 millions de livres, pour un total de 3,415 millions de livres. Les coûts d'émission (commissions de garantie) s'élevaient à quelque 185 millions de livres, pour un net de 3,278 millions de livres.

Le capital a été investi dans l'achat de biens immobiliers composés de quelque 81 000 logements existants. Un quart de ces logements représentaient des reprises de biens détenus par des établissements de prêts, 40 p. 100 étaient des logements universitaires, 10 p. 100 faisaient partie de projets d'organismes d'habitation, et les 25 p. 100 qui restaient appartenaient à des sociétés entrepreneuriales. Le coût moyen d'acquisition par logement se situait à 56 900 £ pour la grande agglomération de Londres (35 p. 100 des biens immobiliers) et à 40 000 £ pour l'ensemble des logements.

Le nombre total de sociétés (903) ainsi que le nombre de logements (81 145) indiquent que les sociétés en vertu du BES étaient relativement petites; elles étaient propriétaires de 90 logements seulement en moyenne – un nombre relativement élevé cependant dans le contexte du Royaume-Uni. La plupart des investisseurs dans les logements locatifs privés possèdent moins de 10 logements.

L'une des conséquences fortuites du programme BES a été l'occasion donnée aux universités (confrontées à des inscriptions croissantes et à la nécessité d'offrir des logements à leurs étudiants) et aux organismes d'habitation d'accroître leur portefeuille de biens immobiliers locatifs. Le programme a aussi permis aux prêteurs hypothécaires de se débarrasser de biens immobiliers saisis. Dans chaque cas, la tierce partie vendait le bien immobilier à une société créée en vertu du BES et s'engageait par contrat à racheter le bien immobilier (ou des actions dans la compagnie) après cinq années. Les universités et les organismes d'habitation ont pu avoir accès à du capital à bon marché et, au cours des cinq années, ont pu réinvestir les profits de la vente, jusqu'à ce qu'ils doivent utiliser les fonds pour racheter les logements.

Crook et Kemp (1996) rapportent que 37 p. 100 séulement des biens immobiliers ont été acquis à titre d'investissement visant la production de revenus locatifs ou de gains en capital. Plus de la moitié des biens immobiliers ont été achetés par des «investisseurs» tels que des organismes offrant des logements sociaux, des universités ou des employeurs qui fournissent des logements à leurs employés. Ces acheteurs n'étaient pas motivés par la perspective d'obtenir un taux de rendement commercial. On peut donc dire que seule une minorité d'investisseurs était susceptible de réagir avec une visée commerciale aux signes du marché tels que les loyers et les changements dans les liquidités.

Dans l'ensemble, le BES n'a pas réussi à démontrer que des investissements dans le secteur locatif privé pouvaient produire un taux de rendement avantageux. Les dirigeants des sociétés créées en vertu du BES ont considéré que les taux de rendement sur l'investissement n'étaient pas encore suffisants et que, sans incitatifs fiscaux, il n'était pas question de faire de nouveaux investissements. Bref, le gouvernement n'a pas atteint son objectif d'augmenter l'investissement sans recours à des subventions.

Selon une enquête auprès des investisseurs dans des sociétés crées en vertu du BES, les

investisseurs particuliers et les sociétés souhaitaient qu'on leur accorde le droit de reprise de leur propriété, imposer des loyers plus élevés et que l'on simplifie les relations avec les locataires (Crook et autres, 1995). Ces investisseurs veulent aussi que le gouvernement diminue les impôts sur les revenus locatifs et sur les gains en capital (pour ce qui est des biens immobiliers non assujettis au BES). Les établissements financiers ont montré très peu d'enthousiasme à investir dans ce secteur. Ils ne sont pas montrés particulièrement intéressés a faire des placements en actions sans l'intermédiaire d'une forme quelconque de gestion immobilière. Bref, si on ne garantit pas des profits assurés, on risque très peu de voir renaître une infrastructure de gestion immobilière sociale.

État actuel de la situation

La période d'essai du BES a pris fin, comme il était prévu, à la fin de 1993. Les sociétés sont tenues de poursuivre leurs opérations durant cinq années seulement (celles qui ont été crées en 1993 ont maintenant, en 1998, rempli leurs engagements en vertu du BES), après quoi elles peuvent vendre leurs actifs et dissoudre la société. En raison de la chute des prix dans l'immobilier, il est fort probable que nombre des sociétés entrepreneuriales choisiront de conserver leurs biens jusqu'à la remontée. Toutefois, avec le temps, les biens locatifs seront vraisemblablement vendus à de nouveaux investisseurs ou convertis en logements de propriétaire-occupant. On s'attend à ce que la plupart des sociétés mettent fin à leurs opérations une fois qu'elles auront rempli leurs engagements (Crook et Kemp, 1996).

Leçons pour le Canada

L'expérience du Royaume-Uni est peu applicable au Canada, en grande partie parce que le contexte est très différent. Les principaux problèmes étaient la taille relativement peu importante du secteur locatif privé, le désintérêt de longue date des investisseurs par rapport à ce secteur et l'orientation idéologique du gouvernement de raviver les investissements dans le secteur privé. L'accent a été mis sur l'investissement (en grande partie dans les biens immobiliers existants) plutôt que sur des constructions neuves.

En dépit du contexte et de changements profonds sous la forme de réformes fiscales et de la déréglementation des loyers, on peut en déduire que des subventions qui entraînent des dépenses fiscales ne suffisent pas pour stimuler l'intérêt dans le secteur locatif privé de la part des investisseurs. Il aurait fallu garantir un rendement escompté beaucoup plus intéressant.

La leçon la plus importante que peut tirer le Canada de cette initiative, même si le contexte au Royaume-Uni est très différent, est qu'il est très difficile de revitaliser un secteur locatif privé une fois qu'il a subi un déclin prolongé. Cette constatation devrait convaincre le Canada de faire tout en son possible pour garder le secteur locatif privé viable et concurrentiel, et pour éviter un déclin irréversible. Pour ce faire, il devra adopter des politiques appropriées. Force nous est de constater que, sans ces mesures, le Canada aura beaucoup de difficulté à revitaliser un secteur qui fonctionne par ailleurs très bien.

Les fiducies de placement immobilier

Description du programme ou de la politique

Les fiducies de placement immobilier (FPI) ont été créées en 1996; il s'agit d'un véhicule qui visait à inciter les établissements financiers à investir dans le secteur locatif et, par ricochet, à revitaliser le secteur locatif privé et à augmenter son ampleur (en 1993, il représentait toujours un peu plus de 10 p. 100 seulement du parc immobilier global au Royaume-Uni).

À l'instar des fiducies de placement immobilier créées en Amérique du Nord, celles du Royaume-Uni permettent aux établissements d'investir dans une fiducie constituée pour acquérir et gérer des biens immobiliers privés. En vertu de *la loi sur les finances* de 1996, les FPI sont exemptées d'impôt sur les gains en capital et elles paient le taux d'imposition des petites entreprises, le plus bas taux de cette catégorie (24 p. 100 au lieu de 33 p. 100 en 1996)[9]. Le fait qu'elles visent un

objectif express d'investissement qu'elles conservent une certaine responsabilité fiscale distingue les FPI du Royaume-Uni des nord-américaines.

Contexte historique

À l'intérieur de la stratégie globale de revitalisation du secteur locatif privé, les FPI visait particulièrement à rendre l'investissement dans le secteur plus attrayant et à professionaliser le secteur. Pour ce faire, il fallait stimuler le financement de la part des établissements financiers et encourager la création de sociétés immobilières (distinctes du groupe prédominant de propriétaires individuels à petite échelle). On comptait en grande partie sur le programme BES pour y arriver, comme il a été mentionné plus haut.

Après la fin de la période d'essai du BES en 1993, et le constat des maigres résultats, les analystes et les commentateurs ont soutenu que, si on voulait continuer à revitaliser le secteur locatif privé, il fallait augmenter le niveau des investissements directs de la part des établissements financiers (Best, 1992; Crook et autres, 1996). C'est à partir de ces conclusions que le gouvernement, en 1995, a publié un livre blanc sur le logement où il proposait la création des FPI .

Buts et objectifs particuliers

Devant le manque d'enthousiasme de la part des établissements privés envers l'acquisition directe ou la gestion des biens immobiliers, le gouvernement a proposé un cadre institutionnel de sociétés vouées à la gestion immobilière (avec le BES comme fondement). Les FPI ont été établies afin de donner aux établissements financiers un véhicule d'investissement indirect dans les biens immobiliers locatifs; ils injectent des capitaux dans de nouvelles sociétés et facilitent ainsi l'acquisition de biens immobiliers. (La construction de biens immobiliers est aussi possible, mais elle ne constitue pas l'objectif principal.)

Incidences et retombées positives de l'initiative

Les FPI sont très récentes et il est beaucoup trop tôt pour évaluer leur incidence. Les analystes s'avouent cependant sceptiques par rapport à leur potentiel (Coopers et Lybrand, 1998). Aucune FPI n'avait été établie en mars 1998.

Pour que les FPI puissent effectivement contribuer à l'augmentation de l'investissement corporatif, il faudra que les taux de rendement soient concurrentiels. Même si cette mesure est beaucoup trop jeune pour que l'on puisse tirer des conclusions, il est possible de simuler les retombées des avantages fiscaux associés aux FPI. Crook et autres (1996) ont à cet escient utilisé des données provenant d'une enquête menée en 1993-1994 auprès des propriétaires-bailleurs. Leur analyse compare le taux de rendement potentiel d'une FPI par rapport à la propriété directe. À titre de propriétaires, les investisseurs devraient payer le plein taux d'imposition des sociétés et leurs gains en capital seraient aussi imposables; les investisseurs dans une FPI gagneraient des revenus de dividendes imposables.

L'analyse effectuée par Crook et autres (1996) indique que le taux de rendement des autres véhicules d'investissement dans l'immobilier serait sensiblement supérieur s'ils passaient par des FPI. Cependant, il est très peu probable que les taux de rendement atteignent un seuil comparable (comme le démontrent les rendements associés aux propriétés commerciales ou aux titres d'État à faible risque et à moyen terme).

La valeur minimale des FPI est de 30 millions de livres; la valeur maximale est de 5 millions de livres pour les sociétés immobilières établies en vertu du BES. On a suggéré que les taux de rendement seraient plus favorables si les FPI peuvent réaliser des économies d'échelle dans les frais de gestion et d'entretien (Crook et autres, 1996). À l'issue d'une analyse, il a été conclu que de telles économies auraient une incidence plus importante sur le taux de rendement que les avantages fiscaux associés aux FPI; malgré cet avantage, l'investissement dans des biens locatifs

résidentiels atteindrait tout juste les niveaux des taux de rendement du secteur commercial, beaucoup mieux établi et beaucoup moins vulnérable aux règlements, et donc perçu comme étant à risques moins élevés.

En 1998, Coopers et Lybrand ont étudié de nouveau les FPI. Ils ont interrogé de nombreux participants et partenaires éventuels, puis il ont établi les obstacles et les étapes nécessaires à franchir pour rendre les FPI plus invitantes pour les investisseurs. L'étude a attribué le départ lent de cette forme d'investissement aux mesures administratives et de supervision onéreuses et quelque peu anarchiques.

En outre, l'étude suggère que les FPI ne devraient avoir aucune responsabilité fiscale, à l'instar des FPI en Amérique du Nord (c'est-à-dire que le revenu est imposé une fois que l'investisseur l'a en main, mais le véhicule lui-même ne l'est pas).

Au Royaume-Uni, les observateurs s'entendent pour dire que, dans leur forme actuelle, les FPI ne peuvent pas attirer les investissements financiers. Après deux années, aucune FPI n'a été créée avec succès – il n'en faut pas plus pour illustrer le manque d'intérêt.

Durée et niveau du financement

Les FPI ont été introduites seulement en 1996. Cette mesure n'étant assortie d'aucune disposition de temporisation, elle est donc indéfinie. Le financement non plus n'est pas déterminé de façon explicite. Les dispositions fiscales plus favorables imputeraient des frais de dépenses fiscales au trésor.

État actuel de la situation

On constate une certaine activité, mais rien n'est encore établi.

Leçons pour le Canada

Les FPI selon le modèle britannique constituent un véhicule d'investissement moins intéressant que les FPI qui prolifèrent actuellement au Canada. Les premières exigent une certaine responsabilité fiscale et elles sont restreintes par des exigences structurelles plutôt onéreuses imposées par les organismes de réglementation fiscale et par la bourse.

L'existence des FPI rend la création des FPI peu intéressante pour le Canada.

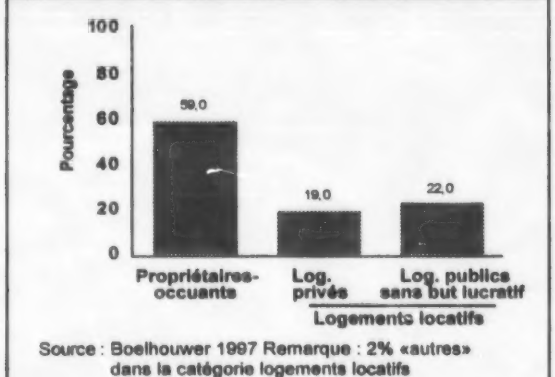
Caractéristiques du marché

Parmi les pays étudiés, le secteur locatif en Suède est le deuxième plus important, après celui de l'Allemagne. Au total, 41 p.100 des ménages suédois sont locataires, et un peu plus de la moitié de ces derniers occupent un logement du secteur locatif social. Certains ménages louent un logement auprès de leur employeur (2 p.100); ils sont comptés parmi les ménages locataires du secteur privé. Le secteur des propriétaires-occupants englobe à la fois les propriétaires-occupants particuliers (44 p.100 de tous les ménages) et les propriétaires collectifs appartenant à des coopératives (15 p.100 de tous les ménages).

Une petite proportion seulement des maisons individuelles sont louées, et les immeubles à logements multiples sont toujours des immeubles locatifs ou des logements coopératifs.

Outre la nature du mode de propriété et l'âge des biens immobiliers, on constate très peu de différences entre les niveaux de loyer et le type de logements fournis dans les secteurs locatifs privé et social. Des sociétés municipales détiennent et gèrent les logements sociaux; elles les louent à quiconque le souhaite. Il n'existe aucun critère d'admissibilité particulier et aucun mécanisme ne favorise l'octroi de logements locatifs publics à des locataires à plus faible revenu. La répartition des locataires selon le revenu dans chacun des secteurs est aussi relativement semblable, même si on trouve plus de ménages à faible revenu dans le parc locatif public (par exemple, 36 p. 100 des locataires des logements publics municipaux se trouvent dans les 3 derniers déciles sur le plan du revenu, contre 30,7 p. 100 dans le secteur locatif privé).

Figure A5 :
Parc immobilier selon le mode d'occupation
Suede 1993



Source : Boelhouwer 1997 Remarque : 2% «autres» dans la catégorie logements locatifs

Un régime d'allocations de logement est offert aux ménages à faible revenu, sans égard toutefois au mode d'occupation ni au type de propriété. Dans la pratique, la plupart des prestataires sont des locataires, parce que les propriétaires doivent avoir un revenu substantiel pour accéder à ce mode d'occupation. Par conséquent, très peu de propriétaires satisfont aux critères relatifs aux revenus pour l'admissibilité aux allocations de logement.

Le coût relatif de la location et de la propriété semble favoriser le secteur locatif, où les loyers mensuels, dans la plupart des cas, représentent environ la moitié des coûts que doivent payer les propriétaires. Il faut préciser que les différences de coûts sont liés aux écarts relatifs à la taille et à l'agrément offerts par les logements. En règle générale, les logements de propriétaire sont sensiblement plus grands et, si on calcule le coût par mètre carré, il est très proche de celui des logements locatifs. La taille plus imposante des logements de propriétaire, de même que les coûts absolus liés à la mise de fonds et aux frais de possession restreignent l'accès au secteur de la propriété, et font en sorte que la demande de logements locatifs et coopératifs demeure très élevée.

Tendances dans le secteur locatif privé

La taille relative des quatre composantes du parc immobilier a changé considérablement entre

1960 et 1980; c'est le secteur des logements locatifs privés qui a subi le plus important déclin, passant de 43 p.100 en 1960 à 21 p. 100 seulement en 1980; il s'est stabilisé au cours des années 1980. Entre 1960 et 1980, c'est le secteur locatif public qui a subi le changement le plus important: il est passé de 14 à 24 p. 100. La proportion des coopératives et des maisons individuelles a très peu changé. Depuis 1980, la taille de chacune des composantes est restée assez constante.

Un peu plus de la moitié (54 p. 100) du parc locatif privé a été construite avant 1950, et la grande majorité du parc public a été construite après 1950. Bien que 86 p. 100 du parc immobilier public avait déjà été achevé avant 1975, il est plus nouveau et beaucoup plus facile à commercialiser que ne l'est le parc privé.

Réglementation

La Suède a aussi un système unique de réglementation des loyers, fondé essentiellement sur un processus de négociations collectives; les chefs de file sont les grandes sociétés immobilières municipales de même que les syndicats, tout aussi importants, dont la plupart des locataires font partie. Avant les réformes axées sur le marché que le gouvernement a mises en œuvre au début des années 1990, le système avait les caractéristiques suivantes :

- Chaque année, les deux parties négociaient une augmentation des loyers. Ces augmentations dans le secteur public (les sociétés municipales) étaient fonction d'un seuil de rentabilité, sans but lucratif, calculé pour les propriétés collectives. Ainsi, les propriétés plus anciennes faisaient diminuer les incidences des coûts des nouvelles propriétés, plus élevés. Une fois établi à l'issue des négociations, le loyer dans le secteur social servait de norme pour le secteur locatif privé.

- Les loyers négociés servaient ensuite de plafonds supérieurs pour les logements locatifs privés comparables, où les niveaux de loyer étaient négociés sur une base individuelle entre le propriétaire et le locataire. Si elles ne pouvaient s'entendre sur un loyer, les parties pouvaient avoir recours à un processus d'arbitrage en cour.

Le processus de négociation permettait de fixer des loyers uniformes à l'intérieur d'une société immobilière municipale. (Il s'agit en règle générale de sociétés très importantes, propriétaires de 4 000 à 6 000 logements.) Récemment (1990), une réforme du régime l'a orienté sur le marché. Les loyers sont dorénavant déterminés pour l'ensemble d'un complexe d'habitation ou d'un quartiers, selon l'âge, le confort relatif et l'emplacement. La loi sur les logements locatifs a été modifiée : le secteur locatif social n'a plus la prérogative de prescrire les plafonds pour les loyers négociés; les sociétés immobilières municipales subissent quant à elles les pressions des actionnaires municipaux pour réaliser des profits.

Ainsi, bien qu'en théorie il n'existe aucun contrôle des loyers, en pratique, ce processus contribue à un contrôle très serré des loyers, même si ce n'est pas par voie législative. Jusqu'à tout récemment, avant que les sociétés municipales n'adoptent une orientation plus axée sur le marché, l'investissement dans le secteur locatif privé était peu attrayant en raison des limites imposées par le secteur social sur les augmentations de loyer. En outre, la taille des sociétés municipales et leur capacité à soutenir les pertes liées aux constructions neuves – par le truchement de véhicules d'interfinancement – leur donnent un avantage concurrentiel par rapport aux investisseurs privés, généralement peu importants.

Bref, les investisseurs privés ont été très peu attirés par le secteur locatif en raison de la trop forte influence du secteur locatif public. Cette influence a causé la diminution des loyers et de la viabilité de l'investissement privé dans les constructions neuves. La récente réforme réglementaire devrait résoudre ce problème et insuffler éventuellement de nouveaux investissement privés.

Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions

Parmi les pays étudiés, le régime fiscal de la Suède est celui qui tient le moins compte du mode d'occupation. En fait, c'est l'un des objectifs explicites de la politique de la Suède en matière de logement. Les Suédois veulent maintenir la liberté de choix relativement au mode d'occupation et, idéalement, permettre aux occupants de payer les mêmes coûts pour des logements comparables, sans égard au mode d'occupation. Les divers mécanismes de subvention mis en œuvre comportent des dispositions qui visent expressément à maintenir l'équilibre entre les effets combinés des mesures. Par exemple, les propriétaires peuvent déduire l'intérêt hypothécaire, alors que les locataires bénéficient d'allocations de logement ajustées en fonction de l'avantage offert aux propriétaires. De même, il existe des mesures de bonification des intérêts pour les constructions neuves dont la base de calcul est ajustée de sorte à neutraliser l'incidence fiscale de la déduction de l'intérêt hypothécaire.

- Le logement est vu comme un investissement qui doit profiter tout autant aux propriétaires qu'aux investisseurs dans le secteur locatif. Les deux bénéficient de possibilités de déduire les intérêts hypothécaires (30 p. 100 des frais d'intérêt sont déductibles – ce taux était de 100 p. 100 jusqu'en 1982, année de la réforme fiscale qui l'a abaissé à 50 p. 100; il est ensuite descendu à 40 p. 100 en 1990, et enfin à 30 p. 100 en 1991). Pour les propriétaires, cette mesure est appelée une subvention fiscale; pour les propriétaires d'immeubles locatifs, les frais d'intérêt sont considérés comme étant une dépense d'entreprise légitime et non comme une subvention.

- La Suède – l'un des rares pays où cette pratique complexe est en vigueur – impose les propriétaires-occupants sur les loyers imputés.
- Les propriétaires individuels et les investisseurs collectifs sont aussi imposés sur les gains en capital. Le taux d'imposition des gains en capital favorise légèrement les investisseurs dans les immeubles locatifs (les gains sont imposés à 28 p. 100) par rapport aux propriétaires (30 p. 100).

- Un impôt foncier annuel a été mis en vigueur en 1982. Après une augmentation en 1992, les propriétaires paient un taux d'imposition de 1,5 p. 100 de la valeur estimée de la propriété (75 p. 100 du marché); l'impôt foncier sur les logements locatifs est plus élevé, soit 2,5 p. 100 de la valeur estimée.

- Une allocation de logement est versée directement aux ménages à faible revenu (locataires et propriétaires indifféremment). Cette allocation favorise les familles puisque le nombre d'enfants est considéré pour la détermination du montant.

- Depuis 1975, un mécanisme de bonification des intérêts encourage la construction d'immeubles locatifs (sociaux et privés) et de propriétaire-occupant. Étant donné que les propriétaires-occupants pouvaient déduire les intérêts hypothécaires, la bonification des intérêts dans ce secteur était inférieure à celle prescrite dans le secteur locatif. Ce programmes est expliqué plus en détail ci-dessous. En 1992, parce que les coûts de subventions montaient en flèche, le gouvernement a annoncé le retrait progressif sur 10 ans du mécanisme de bonification des intérêts.

La Suède est le seul pays qui continue de maintenir des mesures fiscales neutres, peu importe le mode d'occupation. Cette approche a rendu les mécanismes de subvention ainsi que les réformes fiscales plus complexes parce que le gouvernement doit toujours tenir compte de leur incidence indirecte sur l'objectif de neutralité.

Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques

Étant donné la taille importante du secteur locatif public, ses caractéristiques et ses loyers similaires à ceux du secteur privé, la compétition est très forte entre les deux.

La concurrence n'est pas tout à fait équitable toutefois parce que les sociétés immobilières municipales sont en règle générale plus importantes que les investisseurs dans les propriétés locatives privées. Les propriétaires-bailleurs des immeubles publics ont une influence quasi monopolistique sur les marchés locaux. Leur grand nombre et leur distribution géographique leur donnent la possibilité de profiter de véhicules d'interfinancement des portefeuilles, moyen par lequel ils utilisent les surplus issus d'anciennes propriétés pour subventionner les loyers dans les nouveaux projets. Ainsi, les grandes sociétés peuvent construire de nouveaux immeubles à des coûts moindres; les biens des propriétaires privés ont moins d'envergure et ils sont obligés de supporter des déficits de caisse s'ils veulent maintenir les loyers à un niveau compétitif.

La bonification des intérêts, la déductibilité des frais hypothécaires pour les propriétaires-occupants et les allocations de logement, en place depuis le milieu des années 1970, sont des mesures qui se sont traduites par une hausse faramineuse des dépenses gouvernementales dans le secteur du logement. Pour réduire ces dépenses, le gouvernement a entrepris une série de réformes entre 1989 et 1991, à l'intérieur d'une réforme fiscale globale.

La première réforme (et la seule mesure qui a été mise en œuvre) visait la réduction des subventions de base au logement; elle s'est traduite par le retrait progressif de la bonification des taux d'intérêt pour les constructions neuves (sans égard au mode d'occupation) et par la réduction des taux d'imposition marginaux qui ont une incidence sur la déductibilité des intérêts hypothécaires pour les propriétaires-occupants.

Deux autres réformes visaient à remplacer la bonification des taux d'intérêt (en retrait progressif); elles n'ont pas encore été mises en œuvre.

Politiques et programmes influant sur la production de logements locatifs privés

Le véhicule principal visant à encourager la production et la remise en état de logements locatifs ont été les bonifications des intérêts applicables à tous les modes d'occupation, pas seulement aux logements locatifs privés. Ces régimes sont décrits en détail à la fin de ce profil. Aucune autre initiative n'a été axée particulièrement sur la production de logements locatifs privés.

En 1996, la commission sur l'habitation a proposé d'autres réformes. L'élément principal des propositions (encore à l'étude) est la mise en œuvre d'un régime de subventions, qui remplacerait les dépenses découlant de la bonification des taux d'intérêt annuels par une subvention d'investissement unique versée au propriétaire ou au promoteur. La commission a proposé de verser des subventions équivalant à 10 p. 100 des frais de construction admissibles.

La plupart des analystes s'attendent à ce que le retrait progressif des bonifications du taux d'intérêt entraînent une baisse globale des niveaux de constructions neuves, autant dans le secteur des propriétaires-occupants que dans le secteur locatif (Englund et autres, 1995). Des mesures de remplacement pourraient équilibrer la situation, telles que celles qui ont été proposées par la commission, mais il reste encore à les finaliser ou à les mettre en œuvre.

La bonification des taux d'intérêt

Description du programme ou de la politique

Depuis 1975, la bonification des taux d'intérêt a constitué le principal véhicule d'encouragement des constructions neuves et de la remise en état des logements en Suède. Ce mécanisme de subvention n'est pas exclusif au secteur locatif : il s'applique indifféremment à tous les secteur de logement, y compris le secteur des logements

de propriétaire-occupant, le secteur locatif social (municipal), les coopératives et le secteur locatif privé.

Constructions neuves :
Les subventions sont versées au cours de la première année d'exploitation; elles contribuent à réduire effectivement les frais d'intérêt, en garantissant un taux d'intérêt peu élevé (4,9 p. 100 pour les propriétaires-occupants et 2,45 p. 100 pour les promoteurs de logements locatifs privés). La bonification d'intérêt est réduite chaque année de 0,25 p. 100 (0,5 p. 100 pour les propriétaires-occupants), jusqu'à son extinction une fois que les taux hypothécaires établis par contrat sont atteints. En règle générale, l'extinction survient entre 13 à 15 années après la signature du contrat, selon les taux d'intérêt en vigueur au moment de la construction. En 1992, le taux annuel de bonification pour les immeubles locatifs a été augmenté à 0,35 p. 100. À cause de l'ajustement progressif, les bonifications pour les propriétés plus anciennes sont moins élevées que celles accordées pour les constructions neuves.

Remises en état et améliorations :
En 1982, un mécanisme de subvention similaire a été mis en œuvre dans le cadre d'un plan de 10 ans d'encouragement de l'amélioration des biens immobiliers. Le mécanisme s'appliquait uniquement aux secteurs des biens locatifs et des coopératives. En vertu de ce programme, le taux d'intérêt garanti pour les immeubles locatifs privés était établi à 5,1 p. 100, avec une bonification annuelle de 0,25 p. 100. Les niveaux élevés de croissance économique et de formation des ménages au milieu des années 1980 ont entraîné un boom de constructions neuves et ont résulté en une baisse de 50 p. 100 des bonifications d'intérêt associées aux remises en état; en effet, en réponse à la demande, les subventions ont été versées en plus grand nombre aux constructions neuves.

Comme il a été souligné précédemment, des réformes annoncées en 1993 visent le retrait progressif de ce régime.

Contexte historique

Le financement permanent des constructions résidentielles en Suède est fourni conjointement par un prêteur privé – le prêt couvre 70 p. 100 des frais admissibles – et une hypothèque de second rang provenant d'un établissement financier gouvernemental, qui couvre 25 à 30 p. 100 des frais, selon le mode d'occupation. Au total, les sociétés immobilières municipales peuvent emprunter jusqu'à 100 p. 100, les coopératives jusqu'à 99 p. 100, et les propriétaires-occupants ainsi que les investisseurs dans des logements locatifs jusqu'à 95 p. 100 des frais admissibles. Ces derniers doivent fournir le restant de la mise de fonds. Le prêt conjoint global est admissible aux bonifications du taux d'intérêt, qui varient aussi selon le mode d'occupation, parce que d'autres formes de subventions, notamment les subventions fiscales versées aux propriétaires-occupants, doivent être prises en compte.

Le régime de bonification du taux d'intérêt a été mis en œuvre en 1974 en même temps que d'autres réformes de la politique du logement. Ce régime de subventions était né des fortes pressions pour faire augmenter les niveaux de construction. Il en a résulté une offre excédentaire de logements dans de nombreuses villes. Par la suite, la politique gouvernementale a changé d'orientation: il ne s'agissait plus de faire augmenter le nombre de constructions neuves, mais plutôt de rehausser l'état des logements.

Le nouveau cadre de politique visait à équilibrer les niveaux d'aide ainsi que le choix offert par les modes de location. Les propriétaires-occupants pouvaient depuis un certain nombre d'années déduire des intérêts hypothécaires et, pour des raisons politiques, le gouvernement ne pouvait pas supprimer cet avantage. Il a donc équilibré les avantages entre les divers modes d'occupation – pour atteindre une certaine neutralité – en adaptant diverses formes de subventions et de mesures financières qui tenaient compte d'autres subventions fiscales.

Quand le régime de bonification d'intérêt a été mis sur place en 1975, les taux d'intérêt

hypothécaires étaient de 7 p. 100 environ, et la bonification comblait l'écart entre ces taux et le taux initial garanti pour la construction de logements locatifs privés, qui était de 2,25 p. 100. À la fin des années 1980, les taux d'intérêt ont grimpé à 14 p. 100, ce qui augmentait considérablement le coût des subventions. Cette montée en flèche a été le facteur déterminant de la réforme, ainsi que de la politique actuelle de retrait progressif du régime.

L'entrée dans la Communauté économique européenne a aussi fortement contribué à l'établissement d'une telle politique. La Suède doit absolument s'aligner sur les autres pays de la Communauté; elle n'a pas le choix de revoir ses régimes fiscaux et de subventions. La Suède ayant maintenu sa politique de neutralité en ce qui a trait aux modes d'occupation, les réformes fiscales qui ont une incidence sur la valeur des intérêts hypothécaires déductibles par les propriétaires-occupants ont une influence sur tout le régime. Elle n'aura pas le choix de réviser tout le cadre des subventions.

Buts et objectifs particuliers

À l'intérieur des réformes de la politique sur le logement de 1974, la bonification du taux d'intérêt a été mise en œuvre avec les objectifs suivants:

- limiter les coûts du capital (objectif d'abordabilité);
- uniformiser les coûts du capital pour l'ensemble du parc de logements construit à différentes périodes (objectif de parité); et
- harmoniser les incidences de la réglementation financière pour l'ensemble des modes d'occupation.

Incidences et retombées positives de l'initiative

L'existence d'une politique de neutralité pour les différents modes d'occupation complexifie l'évaluation de l'incidence particulière de cette mesure sur la production de logements locatifs. La bonification des taux d'intérêt hypothécaires de même que le ratio relativement élevé des prêts hypothécaires (une mise de fonds minimale était nécessaire) rendaient auparavant l'investissement dans l'immobilier moins coûteux que les autres formes d'investissement (Turner et Berger, 1993). On s'attend cependant à ce que le retrait progressif du régime de bonification rende l'investissement dans le logement moins attrayant que d'autres formes d'investissement.

Englund et autres (1995) ont effectué des extrapolations sur l'incidence du retrait progressif de la bonification des taux d'intérêt: selon eux, la production totale de logements aurait décliné de 10 p. 100 à la suite des réformes fiscales de 1991-1992. Le retrait progressif des subventions entamé en 1993 devrait faire baisser la demande d'un autre 3 à 4 p. 100.

Ces estimations sur la production globale ne donnent pas le portrait précis pour le secteur locatif. Bien qu'il soit difficile de déterminer l'incidence de la réduction des subventions sur la production de logements locatifs, il est vraisemblable que l'investissement diminuera dans ce secteur.

Par ailleurs, le coût des subventions versées par le gouvernement a augmenté au fil des années, à cause des taux d'intérêt en hausse durant les années 1980, mais aussi parce que les bonifications d'intérêt annuelles sont cumulatives.

Durant le boom économique à la fin des années 1980, les mises en chantier de maisons ont atteint un nombre record de 64 000, pour retomber massivement depuis 1990 : on en dénombre moins de 11 000 en 1994. Le déclin a été causé en partie par l'annonce du retrait progressif des subventions, mais aussi par la récession économique du début des années 1990, le taux élevé de chômage et la faiblesse de la demande, les taux d'intérêt réels très élevés et le surinvestissement à la fin des années 1980.

Durée et niveau des subventions

Les bonifications des taux d'intérêt ont été en vigueur entre 1975 et 1993; elles sont retirées progressivement depuis. Les dépenses associées

ont atteint un sommet en 1992, soit quelque 35 milliards de couronnes suédoises. D'ici l'an 2000, les dépenses annuelles seront inférieures à 5 milliards de couronnes suédoises[10].

État actuel de la situation

Comme il est mentionné ci-dessus, la mesure est en retrait progressif.

Leçons pour le Canada

La bonification des taux d'intérêt a sensiblement diminué le coût effectif du logement pour les Suédois, sans égard au mode d'occupation. Ce régime a cependant très peu de crédit politique, parce que les coûts vont en augmentant, surtout dans les périodes où les taux d'intérêt sont élevés. Un mécanisme si coûteux a très peu de chances d'avoir bonne presse dans le contexte fiscal actuel au Canada.

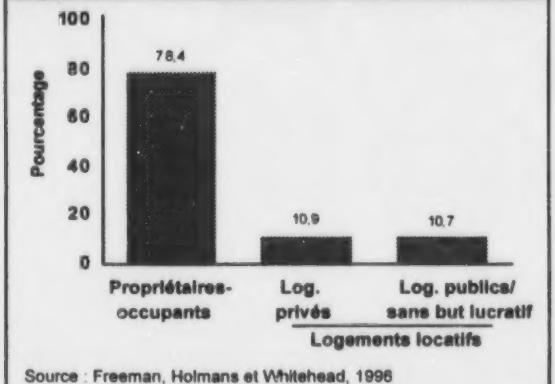
D'autres réformes sur les taux d'imposition et le crédit ont eu une influence sur cette politique. Il est extrêmement difficile d'analyser de façon isolée l'incidence d'une politique particulière. Pour comprendre son incidence, il faut connaître le contexte dans lequel la politique ou le programme a été mis en œuvre. C'est un élément très important de notre étude, car il nous enseigne qu'il est très difficile d'importer une politique d'un pays où le contexte est très différent.

Caractéristiques du marché

La Finlande a l'un des taux de propriété les plus élevés dans le monde occidental, soit 78,4 p. 100 de tous les ménages[11]. Le secteur locatif privé regroupe moins de 10 p. 100 de l'ensemble des ménages. Même parmi les jeunes et les ménages sans enfant, seulement un ménage sur quatre loue un logement dans le secteur privé[12].

Deux raisons historiques expliquent en grande partie la prédominance de la propriété en Finlande. La première est l'aide fiscale : les gains en capital provenant de la vente d'un logement de propriétaire-occupant ne sont pas imposables. Les revenus locatifs imputés sont imposables à un très faible taux et les versements d'intérêts sur les prêts hypothécaires sont déductibles. Les acquéreurs d'une première résidence peuvent déduire 30 p. 100 des versements d'intérêt et les autres peuvent déduire 28 p. 100 de ces frais (Freeman et autres, 1996). De plus, les acquéreurs d'une première maison qui ont moins de 30 ans peuvent bénéficier d'une bonification du taux d'intérêt au cours des six premières années du remboursement du prêt, une mesure incitative fortement à l'origine sans doute de l'absence d'intérêt pour la location chez les jeunes ménages.

Figure A-6 :
Parc immobilier selon le mode d'occupation
Finlande, 1992



Source : Freeman, Holmans et Whitehead, 1996

Les propriétaires sont aussi admissibles à des allocations de logement si leur revenu est trop bas.

La prédominance de la propriété dans le marché finlandais s'explique aussi par des contrôles des loyers qui, s'ils sont largement en retrait, ont constitué pendant de nombreuses années une caractéristique importante de la politique du logement. Certains observateurs estiment que, durant la période où ils étaient en vigueur, les contrôles de loyer ont grandement contribué à freiner l'expansion du secteur locatif (Booth et autres, 1994).

Le gouvernement finlandais a toujours joué un rôle important dans le secteur du logement. Au cours des dernières années, les immeubles subventionnés par l'État ont représenté environ 70 p. 100 de l'activité globale dans le secteur du logement, un objectif qui a été atteint en grande partie grâce au fonds immobilier du gouvernement finlandais[13]. Le fonds immobilier a différentes fonctions :

- la gestion de programmes de bonification des prêts et de subventions pour les réparations;
- la supervision des frais de construction et de la qualité des logements subventionnés; et
- l'analyse continue du marché du logement afin d'éviter une situation d'offre excédentaire et des pertes sur créances.

Pour réduire le montant des dépenses directes du fonds immobilier, le gouvernement a titrisé un portefeuille de prêts pour les immeubles locatifs à logements multiples à la fin de 1994. C'était la première action de titrisation publique financée par un organisme du gouvernement central européen.

Réglementation

Des contrôles des loyers ont été en vigueur en Finlande entre 1967 et 1991. Le gouvernement avait établi des niveaux de loyer annuels pour divers types de logements à partir des recommandations d'un conseil du contrôle des loyers, formé de représentants des propriétaires-bailleurs et des locataires.

À compter de 1992, les règlements ont été progressivement assouplis. En mai 1995, les loyers dans le secteur privé avaient été complètement déréglementés, même si les loyers dans le secteur locatif social continuent d'être déterminés en fonction du recouvrement des niveaux de coût.

De nombreux observateurs de l'industrie estiment que l'assouplissement des contrôles a piqué l'intérêt des investisseurs pour le secteur locatif privé, bien qu'on ne dispose d'aucune preuve formelle de cette assertion. Bien entendu, c'était exactement l'objectif poursuivi par le gouvernement.

Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions

Le logement est traité au même titre qu'un autre bien de consommation en Finlande. Les investisseurs ne paient aucun impôt sur les gains en capital et les propriétaires ne sont pas imposés sur les revenus locatifs imputés. Ces derniers bénéficient cependant d'allégements fiscaux liés aux prêts hypothécaires – réduits en 1993 – et ils sont aussi admissibles à des bonifications d'intérêt, à des garanties sur les prêts de la part des prêteurs commerciaux ainsi qu'à des allocations de logement.

Les propriétaires-bailleurs privés paient de l'impôt sur le revenu locatif net (même s'ils ne bénéficient d'aucune provision pour amortissement), mais ils ne paient pas d'impôt sur les gains en capital. Certains propriétaires-bailleurs qui sont considérés comme étant des «organismes de prestation de logements à des fins sociales» sont admissibles au régime de prêts gouvernemental ARAVA, qui leur permet de bénéficier de bonifications des intérêts. Les locataires de ces propriétaires-bailleurs privés sont admissibles à des allocations de logement.

Aucune disposition fiscale ne touche directement le secteur locatif privé. Les propriétaires-bailleurs finlandais ne peuvent même pas réclamer des provisions pour amortissement fiscal, même si d'autres coûts au comptant sont déductibles du revenu locatif aux fins de calcul de l'impôt. Cette incapacité de réclamer des provisions pour amortissement est très inhabituelle dans les pays occidentaux, si ce n'est au Royaume-Uni.

Au cours des dernières années, le gouvernement finlandais a voulu instaurer des mesures fiscales neutres pour tous les modes d'occupation. Ainsi, il a entre autres réduit les avantages du programme d'allégement fiscal associé aux prêts hypothécaires et aboli la réglementation des loyers dans le secteur locatif privé. Le gouvernement veut susciter l'intérêt des investisseurs envers le secteur locatif privé.

Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques

Malgré sa taille relativement réduite, le secteur locatif privé a connu une certaine reprise au cours des dernières années. Des déclins très importants des prix des maisons entre 1989 et 1992 se sont traduits par des pertes en capital pour de nombreux propriétaires, une situation qui a provoqué un intérêt accru pour la location. De plus, la migration massive vers les centres urbains en Finlande fait de la création d'un secteur locatif sain un enjeu majeur. Le gouvernement veut aussi assurer la santé des marchés de l'emploi et estime que la qualité du secteur locatif est un ingrédient primordial de l'efficacité en ce domaine[14].

Concurremment à ces événements, l'assouplissement progressif et l'abandon éventuel des contrôles des loyers ont rendu l'investissement dans le secteur locatif beaucoup plus attrayant.

Le gouvernement veut capitaliser sur les effets positifs de ces facteurs pour encourager la participation active de nouveaux propriétaires-bailleurs au secteur locatif privé. Actuellement, la plupart des propriétaires de logements locatifs privés sont des particuliers et les propriétés sont petites.

Pour atteindre ce but, le gouvernement a récemment présenté au parlement finlandais un projet de loi sur les fiducies de placement immobilier; en outre, une nouvelle loi habilitant les fiducies à investir dans les secteurs immobiliers commercial et résidentiel a été adoptée en mars 1998. Une description plus détaillée de ces fiducies est présentée plus loin.

Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif

Les principales initiatives axées sur le marché privé ont pris la forme de mesures d'assouplissement de la loi finlandaise sur la location (1990 et 1992), suivies en 1995 de la déréglementation complète des loyers dans le secteur non subventionné des logements locatifs financés par des établissements privés.

Une initiative plus récente a été adoptée en mars 1998 qui vise la création de fonds immobiliers (FI).

Les fonds immobiliers

Description du programme ou de la politique

La loi finlandaise qui autorise la création de fonds immobiliers a été adoptée le 1er mars 1998. Tous les fonds créés seront établis à titre de sociétés à responsabilité limitée en vertu de la loi finlandaise sur les sociétés, et seront inscrits à la bourse de Helsinki. Les fonds, qui pourront investir dans les secteurs immobiliers résidentiel ou commercial, devront respecter des exigences relatives à la divulgation des renseignements beaucoup plus sévères que les autres sociétés inscrites.

Contexte historique

Afin d'encourager l'investissement et la construction dans le secteur locatif privé, le gouvernement finlandais aimerait inciter les nouveaux propriétaires-bailleurs institutionnels à participer activement au secteur locatif privé. Les contrôles des loyers ont été éliminés en grande partie, mais d'autres mesures doivent être prises pour arriver à ces fins. La création des FI devrait en principe augmenter l'injection de fonds dans ce secteur.

Jusqu'à maintenant, aucun fonds n'a été créé en vertu de la loi[15] et la situation ne changera pas sans modification à la loi. Ce sombre pronostic s'explique par le fait que, malgré des recommandations contraires de l'industrie, le gouvernement a tout de même décidé de leur appliquer les dispositions fiscales de toutes les autres sociétés à responsabilité limitée. Les FI sont en effet désavantagés par rapport aux fonds communs de placement, qui ne sont pas imposés. On a demandé au ministère des Finances d'apporter des changements, mais il semble peu enclin à faire des concessions aux fonds.

L'échec des fonds immobiliers serait très malheureux aux yeux des observateurs de l'industrie du logement, qui estiment que c'est un véhicule essentiel pour encourager l'investissement institutionnel dans le marché locatif privé[16].

Durée et niveau du financement

Ne s'applique pas.

Buts et objectifs particuliers

L'adoption de la loi sur les fonds immobiliers visait à attirer de nouveaux investisseurs dans le secteur locatif privé.

Incidences et retombées positives de l'initiative

La loi est en vigueur depuis quelques mois seulement. Aucun fonds n'a été créé à ce jour.

État actuel de la situation

Bien qu'il soit beaucoup trop tôt pour déterminer si la création de fonds immobiliers contribuera à revitaliser le secteur locatif privé en Finlande, les signes avant-coureurs ne sont guère encourageants. Si les investisseurs se détournent des fonds parce qu'ils offrent moins d'avantages fiscaux que les fonds communs de placement, le gouvernement devra décider si des pertes fiscales justifient l'appui au secteur locatif privé.

Leçons pour le Canada

Le concept des fonds immobiliers finlandais s'apparente d'une certaine façon à celui des FPI nord-américaines, bien que les FI finlandais semblent beaucoup plus désavantagés sur le plan fiscal (un problème similaires freine la création des FPI au Royaume-Uni). Les sociétés à responsabilité qui créent les FI seront imposées sur le revenu. Cela les distingue de façon fondamentale des FPI nord-américaines, qui sont exemptées d'impôt – les taux de rendement de l'investissement sont imposés seulement une fois qu'ils sont entre les mains des investisseurs.

Comme c'est le cas au Royaume-Uni, il semble clair que les investisseurs ne seront pas enclins à investir dans des constructions neuves du secteur locatif privé s'ils ne sont pas assurés d'en tirer des profits. Dans les deux pays, les investisseurs ne voient aucune trace de tels avantages. Les investissements dans les logements locatifs ne leur procurent pas un taux de rendement concurrentiel.

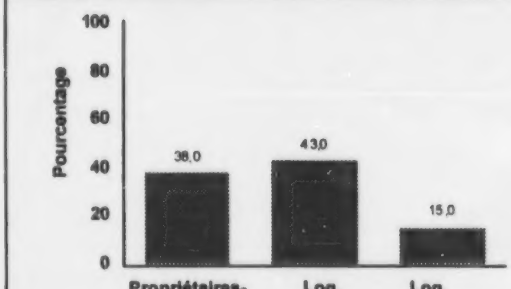
L'établissement et la structure plus avantageux des FPI au Canada ne permet pas de tirer aucune leçon intéressante des fonds immobiliers finlandais.

Caractéristiques du marché

L'Allemagne est l'un des rares pays européens où le secteur de la propriété n'est pas plus important que le secteur locatif. En fait, pour diverses raisons, y compris le phénomène massif de construction après la guerre, on reconnaît en règle générale que l'Allemagne a le secteur locatif le plus important de l'Union européenne[17].

Cela étant dit, il est difficile en pratique de tracer des frontières précises entre les secteurs locatif privé et social en Allemagne. Plusieurs composantes sont en jeu, dont le secteur privé, le secteur à but non lucratif, le secteur public, etc. Les locataires de tous ces secteurs sont admissibles à des subventions similaires. En ce qui a trait au secteur locatif privé, les propriétaires-bailleurs sont admissibles à des prêts à intérêt réduit si les logements sont loués à des taux inférieurs à ceux du marché durant la période de remboursement du prêt. À l'extinction du prêt, les logements sont considérés comme appartenant au secteur locatif privé non subventionné. Ainsi, les propriétaires-bailleurs du privé et du social peuvent louer des appartements subventionnés ou non, mais les règlements en vigueur rendent les loyers des logements sociaux en règle générale plus bas que ceux du secteur locatif privé, un écart qui reflète aussi le nombre plus élevé de ménages à faible revenu dans le secteur social.

Figure A7 :
Parc immobilier selon le mode d occupation
Allemagne, 1990



*Exclue : 4 % «autres»
Source : Oxley et Smith, 1996

Les prêts à intérêt réduit sont assortis d'exigences qui font en sorte que les logements locatifs sont toujours en transition entre les composantes sociale et privée du marché. Au cours des dernières années, on a constaté une concentration croissante des groupes de ménages à faible revenu dans les logements locatifs sociaux, surtout dans les logements qui appartiennent à des sociétés immobilières municipales.

Il est important de remarquer, du moins du point de vue nord-américain, que les nouveaux logements locatifs, qu'ils soient du domaine privé ou social, diffèrent très peu sur le plan de leur condition. Les locataires des deux types d'immeubles locatifs sont admissibles à des allocations de logement, tout comme les propriétaires de maison sous réserve de certaines conditions.

Malgré des difficultés de définition, la plupart des analystes considèrent que le marché immobilier en Allemagne comprend 40 p. 100 de propriétaires et 60 p. 100 de locataires[18]. Cette proportion est très élevée pour l'Europe – seule la Suisse a un parc locatif plus important – elle représente environ le double du ratio du Canada. Au cours des dix dernières années, la proportion de locataires a diminué légèrement en Allemagne.

Voici quelques raisons qui expliquent la prédominance du secteur locatif privé en Allemagne :

- Le secteur locatif privé a toujours été considéré comme étant une composante importante du marché du logement. La location est considérée comme étant très normale.

- Le prix des logements de propriétaire-occupant est élevé et les mises de fonds requises sont très importantes. Les coûts

de transaction des propriétés sont aussi très élevés. Ils peuvent représenter 10 p. 100 de la valeur de la propriété : 6 p. 100 en honoraires immobiliers; 1,5 p. 100 en frais juridiques et 2 p. 100 pour l'impôt foncier. En outre, la propriété est subventionnée par le biais de provisions pour amortissement qui peuvent être obtenues seulement une fois au cours d'une vie. Les avantages fiscaux augmentent proportionnellement avec la valeur de la maison et avec les taux d'imposition marginaux, ce qui incite les Allemands à acheter une propriété à un âge plus avancé et à louer un logement quand ils sont plus jeunes.

- Au contraire de nombreux autres pays de l'Europe de l'Ouest, de nouveaux logements sont construits dans le secteur locatif privé, en raison surtout d'incitatifs fiscaux très avantageux.

- Les loyers sont très abordables[21].

Au cours des années, l'intérêt des investisseurs pour le secteur locatif a fluctué en fonction des règlements et des incitatifs sporadiquement octroyés au secteur concurrentiel de la propriété. Durant les années 1970, les propriétaires-bailleurs ont peu à peu découvert que la construction et l'exploitation de logements locatifs devenait de moins en moins avantageuse, en raison des règlements sur les loyers et d'autres exigences gouvernementales relatives à la location. En même temps, les subventions fiscales octroyées aux acquéreurs d'une première maison ont été étendues en 1976 aux biens immobiliers existants, ce qui a entraîné une vague de conversions des logements en copropriétés.

Alarmés par la chute du parc locatif au début des années 1980, le gouvernement a instauré des provisions pour amortissement accéléré pour les nouveaux logements locatifs. Les nouveaux taux n'ont cependant pas suffi à mettre un terme au déclin du parc locatif et, en 1989, les ajouts nets de logements locatifs étaient insuffisants pour contrecarrer les pertes entraînées par les démolitions et les conversions. Les ajouts nets sont passés de plus de 70 000 en 1980 à moins de 10 000 en 1989; le nombre de démolitions et de conversions excédait le nombre d'achèvements.

La progression des pertes nettes de logements locatifs a été exacerbée par la réunification de l'Allemagne, qui a forcé le gouvernement à améliorer les incitatifs fiscaux en 1989. Une fois de plus, le gouvernement cherchait à encourager l'investissement dans le secteur locatif.

L'offre de nouveaux logements locatifs a connu un sommet en 1993-1994, alors que l'Allemagne entrait dans une récession caractérisée par un taux de chômage croissant. L'offre excédentaire conjuguée à une demande plus faible ont contribué à des hausses des taux d'inoccupation très importante. Le gouvernement a sauté sur l'occasion pour ramener les provisions pour amortissement au niveau en vigueur au début des années 1980.

Si on exclut le déséquilibre actuel dans le marché, l'Allemagne offre sans doute le meilleur exemple sur le plan de la satisfactions des besoins des trois groupes importants dans le marché locatif :

- les ménages nouvellement formés et mobiles, qui doivent avoir un accès facile au logement, bénéficier de coûts de transaction faibles et de liens limités par rapport à un logement;
- les ménages qui, même s'ils ont les moyens d'être propriétaires, souhaitent avoir accès à la location garantie à long terme; et
- les ménages à faible revenu qui ne peuvent s'offrir de logements adéquats sans une forme quelconque d'aide.

On ne peut déterminer avec certitude quelle orientation prendra la politique allemande en matière d'habitation mais, à l'instar de la plupart des pays européens, on constate une attitude beaucoup moins interventionniste au cours des dernières années. Ce changement de cap est en partie philosophique, mais il est aussi guidé par des impératifs financiers.

Réglementation

Le régime réglementaire a deux niveaux. Le premier niveau concerne les subventions pour les

constructions neuves, offertes aux propriétaires-bailleurs des secteurs privé et social. Durant la période de remboursement de 25 ou de 50 ans, les loyers sont fonction des niveaux de recouvrement des coûts (rendement limité sur la mise de fonds).

Le principal instrument de réglementation du secteur locatif privé est en vigueur depuis 1971[23]). La loi allemande sur la réglementation des loyers s'appuie sur trois composantes principales : la sécurité d'occupation pour les locataires; la limitation des augmentations de loyer pour les locataires en place selon le niveau fixé pour des logements comparables (*vergleichsmiete*); la libre négociation des loyers pour les nouveaux logements.

Sur le plan de la sécurité d'occupation, la loi sur la location de 1971 stipule que les locataires qui satisfont à toutes les exigences d'occupation ne peuvent être expulsés que si le propriétaire lui-même ou un membre de sa famille proche emménage dans le logement. En 1983, ces dispositions ont été assouplies dans une certaine mesure pour répondre aux demandes des propriétaires-bailleurs, mais de nombreux regroupements de ces derniers considèrent encore que ces dispositions en vigueur sont encore injustes.

Les dispositions relatives au contrôle des loyers de la loi ont été clarifiées en 1982. Des contrats de location comparables utilisés pour limiter les loyers ont été déterminés comme étant ceux qui avaient été acceptés au cours des trois années précédentes. Si ces logements comparables à l'échelle locale étaient loués à des niveaux plus élevés, si les frais d'exploitation avaient augmenté ou encore si des améliorations avaient été apportées à la propriété, les loyers pouvaient être augmentés (l'augmentation ne devait pas excéder 30 p. 100 en trois ans).

Plus récemment, la restriction relative aux augmentations des loyers en trois ans a été abaissée de 30 à 20 p. 100 pour les logements construits avant 1981. En outre, les contrats de location pertinents ont été définis comme étant ceux qui avaient été signés durant les quatre années antérieures, plutôt que trois années. Cependant, ces contraintes plus sévères ont eu très peu d'influence, car le marché est faible et, par nature, il ne favorise pas les augmentations[24].

La troisième composante de la loi sur la location, la libre négociation des loyers pour les nouveaux logements, a pour sa part été la cause d'un gouffre croissant entre les loyers des anciens et des nouveaux logements, une situation qui inquiète les autorités compétentes. La mobilité des locataires s'en est trouvée réduite parce qu'ils sont obligés de rester dans des logements qui ne leur conviennent pas. Ils ne peuvent en effet s'offrir de le quitter, car ils devraient payer des coûts de loyer beaucoup plus élevés ailleurs. En 1993, des mesures ont été prises qui visaient à réduire la possibilité de libre négociation des nouveaux loyers; elles stipulaient explicitement que l'établissement d'un loyer pour un nouveau logement qui excédait de plus de 20 p. 100 celui d'un logement comparable (*vergleichsmiete*) constituait un délit administratif pouvant encourir des amendes sévères.

Dans l'ensemble, la réglementation des loyers en Allemagne a été considérablement assouplie si on la compare à d'autres pays européens. Cependant, quand les marchés du logement ont commencé à se resserrer à la fin des années 1980, le contrôle et la réglementation des loyers sont devenus des enjeux politiques importants. Une partie des contribuables s'opposait fortement à toute interférence dans le marché, alors que l'autre partie était en faveur de mesures de protection des locataires. Cette polarisation de l'opinion n'empêche cependant pas le consensus politique sur le maintien très souhaitable du régime de réglementation des loyers.

En bref, le cadre réglementaire en Allemagne a très peu changé depuis des années. Il a servi à ajuster le rendement des investissements et à améliorer la protection des locataires. Bien que les propriétaires-bailleurs se soient plus que tous insurgés à diverses reprises contre une supposée injustice à leur égard, toutes les parties intéressées ont demandé des réformes fondamentales de la

structure réglementaire. Comme il a été mentionné plus haut, les mesures fiscales relativement avantageuses ont beaucoup plus contribué à encourager l'investissement que les mesures réglementaires négatives.

Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions

Le logement est traité comme un autre bien de consommation en Allemagne. Pour les propriétaires, les gains en capital et les revenus locatifs imputés ne sont pas imposés. Ils ne bénéficient pas non plus d'aucun allégement fiscal sur les prêts hypothécaires, bien que la propriété soit subventionnée par le biais de provisions pour amortissement – qui peuvent être obtenues une seule fois au cours d'une vie. Les avantages fiscaux augmentent proportionnellement avec la valeur de la maison de même et les taux d'imposition marginaux, ce qui pousse les consommateurs à acheter une maison beaucoup plus tard dans leur vie.

Le secteur locatif privé a toujours été traité de la même façon que tout autre véhicule d'investissement sur le plan fiscal. Tous les coûts sont déductibles, et les pertes sont en outre déductibles d'autres sources de revenus, même si cette mesure est maintenant plus restrictive.

Les propriétés louées sont exemptées d'impôt sur les gains en capital si elles sont maintenues pendant plus de deux ans. Ces aspects du marché du logement allemand sont expliqués plus en détail ci-dessous.

L'Allemagne compte parmi les rares pays européens qui offrent des subventions aux propriétaires-bailleurs privés. Ces derniers peuvent demander des prêts garantis par le truchement du programme de logements sociaux, au même titre que les propriétaires-bailleurs de logements sociaux. (Cette mesure rejoint l'article 15 de l'ancien Programme des compagnies à dividendes limitées du Canada, auquel les propriétaires-bailleurs de logements à but lucratif ou non lucratif étaient également admissibles.)

Durant la période de remboursement des prêts garantis, qui peut aller jusqu'à 50 ans, les loyers sont contrôlés et ne doivent pas dépasser les taux du marché; par la suite, les loyers du marché ont préséance et aucune autre aide n'est accordée aux propriétaires-bailleurs. Selon les conditions du prêt, les propriétaires-bailleurs doivent loger des locataires dont les revenus se situent en deçà de limites fixées. Selon son revenu, le locataire peut être admissible à des subventions de logement distinctes.

Depuis 1981, on permet le remboursement accéléré de prêts garantis. En 1995, des estimations suggéraient que la moitié des 4 millions de logements locatifs privés qui existaient avant 1994 avaient été transférés au secteur non subventionné.

En 1989, un programme a été mis en œuvre qui permettait la déduction à des fins fiscales sur une période de cinq ans du revenu de coûts associés à des ajouts ou à des rénovations d'immeubles existants; le taux de déduction était de 20 p. 100 par année. Ce programme a été en vigueur durant cinq ans, entre 1989 et 1994. Selon certains observateurs, étant donné que le programme n'imposait aucune limite aux coûts des ajouts ou des remises en état admissibles, des logements qui étaient auparavant abordables ont été rénovés et sont devenus moins abordables (la possibilité de déduire entièrement les coûts a encouragé des dépenses accrues).

Les allocations de logement, les *wohngeld*, sont octroyées dans les secteurs locatifs privé et social, et dans le secteur de la propriété aussi. Le mode d'occupation n'est donc pas pris en compte. Plus de 60 p. 100 des prestataires de ces allocations se trouvent dans le secteur locatif privé. Les allocations de logement sont en grande partie fixées en fonction du revenu. En 1990, par exemple, seulement 10 p. 100 de tous les locataires recevaient une allocation de logement. La plupart des prestataires sont des prestataires de l'aide sociale ou encore des retraités.

En règle générale, les *lander* (États) régissent les systèmes de subvention; le gouvernement fédéral prescrit quant à lui les allégements fiscaux. Cette répartition des compétences est la même, sans égard au mode d'occupation. Dans l'ensemble, les cadres fiscal et de subventions sont très favorables; ils encouragent l'investissement et la production dans le secteur locatif. La grande partie de ce régime est en vigueur depuis un certain temps (avant les années 1980); certaines modifications ont été apportées toutefois aux niveaux de réglementation des loyers et aux taux d'amortissement, comme il est décrit ci-dessous.

Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques

En raison des modalités de remboursement accéléré, des 5 millions de logements locatifs privés subventionnés qui ont été dénombrés en 1987, on estime qu'il en restera seulement 1 million en l'an 2000. La baisse sensible des niveaux de constructions neuves à la fin des années 1980 (secteurs social et privé confondus) conjuguée à la transition de ces logements vers le marché privé causera une pénurie de logements sociaux. Ce phénomène pourrait très bien, au dire de nombreux observateurs du marché du logement, devenir un problème important.

Par ailleurs, le taux très faible de propriétaires pourrait avoir une incidence sur le marché locatif. Des mesures ont été prises pour rendre la propriété plus accessible aux jeunes ménages. Mais les pénuries dans le domaine du logement pourraient être favorables au secteur locatif privé, surtout pour les personnes qui jouissent de revenus élevés et pour les ménages, de plus en plus nombreux, qui atteignent un âge respectable (même si pour la majorité des groupes à revenu élevé la propriété restera probablement l'option de choix).

L'écart entre les loyers des anciens et des nouveaux logements s'est accru. Fait encore plus important, l'écart entre les taux de loyer des logements locatifs anciens et nouveaux augmente aussi, ce qui a une incidence très importante sur l'exploitation dans le marché locatif. Les gens sont très peu enclins à déménager, de sorte que l'utilisation du parc existant devient inefficace. Il existe des conflits entre les propriétaires et les locataires (parce que les propriétaires ont avantage à se débarrasser des locataires en place, ce qui crée un problème d'abordabilité).

La conversion de logements en copropriétés est aussi un problème de plus en plus aigu. Pour protéger les locataires, des périodes de gel ont été imposées qui interdisent de mettre fin à des contrats de location. Les périodes de gel peuvent s'étendre sur cinq à dix ans, selon la localité. À la fin des années 1980, dans la plupart des villes importantes, la conversion en copropriétés a été interrompue par des mesures administratives – qui ont toutefois été déclarées inconstitutionnelles en 1992.

Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le marché locatif privé

Au cours des deux dernières décennies, l'Allemagne a maintenu une panoplie de programmes et de politiques visant particulièrement à encourager la construction et la remise en état de logements locatifs. Ces mesures comprenaient des modalités d'assouplissement des contrôles des loyers (même si les niveaux restent réglementés), des subventions directes sous la forme de bonification des taux d'intérêt (assorties de conditions axées sur les ménages à revenu modeste) et des dispositions fiscales – des provisions pour amortissement surtout. Le gouvernement ajustait les taux d'amortissement et les augmentations de loyer autorisées en fonction des cycles de l'économie et du marché du logement.

Les modalités de provisions pour amortissement et les diverses révisions apportées sont expliquées en détail dans la section suivante.

Les provisions pour amortissement accéléré

Description et contexte historique

Les provisions pour amortissement font partie de la politique du logement de l'Allemagne depuis de nombreuses années, pour les secteurs locatifs et de la propriété. Instaurées dans les années 1960, les provisions pour amortissement accordées aux propriétaires-bailleurs étaient fondées sur des calculs linéaires en fonction de la vie utile estimée d'un immeuble. Pour les immeubles construits avant 1925, l'amortissement correspondait à 2,5 p. 100 de la valeur de l'immeuble par année; pour ceux construits après 1925, l'amortissement annuel correspondait à 2 p. 100 de la valeur de l'immeuble. Au contraire d'autres biens immobilisés, chaque fois qu'un immeuble était vendu, le taux d'amortissement était de nouveau calculé à partir de l'année zéro, en fonction de la valeur de revente et non de la valeur originale.

Au début des années 1980, pour encourager la construction de nouveaux immeubles locatifs privés, les taux d'amortissement ont été augmentés à 5 p. 100 pour les huit premières années, à 2,5 p. 100 pour les six années suivantes et à 1,25 p. 100 pour les 36 dernières années.

En 1989, les taux d'amortissement des constructions neuves ont été augmentés de nouveau, pour pousser les propriétaires-bailleurs à investir dans le secteur. Les nouveaux taux annuels étaient fixés à 7 p. 100 de la valeur de l'immeuble pour les quatre premières années, à 5 p. 100 pour les six années suivantes, à 2 p. 100 pour les six années suivantes, et à 1,25 p. 100 pour les 24 dernières années. Ces taux progressifs d'amortissement procuraient un dégrèvement fiscal plus important au cours des premières années, ce qui améliorait les taux de rendement après impôt.

Outre les provisions pour amortissement standards, les réformes de1989 instauraient des provisions supplémentaires à l'intention des propriétaires qui louaient des logements à un taux préférentiel pour une période minimale de cinq ans à des ménages à faible revenu. Cette mesure équivalait à un taux d'amortissement de 85 p. 100 pour les 10 premières années.

Le régime fiscal voulait aussi encourager la rénovation des propriétés existantes et les ajouts qui visaient à créer de nouveaux logements locatifs. Entre 1989 et 1994, les frais des rénovations et des ajouts pouvaient être déduits du revenu, selon un taux annuel de 20 p. 100 pour les cinq premières années.

Pour rendre ces mesures fiscales encore plus favorables, les pertes associées à des investissements dans l'immobilier pouvaient être déduites d'autres sources de revenu. De nombreux propriétaires-bailleurs allemands du secteur privé bénéficient de bonifications des taux d'intérêt (s'ils acceptent de se soumettre à des contrôles des loyers au cours de la période de remboursement du prêt). Jusqu'en 1990, ces propriétaires-bailleurs ne payaient pas non plus d'impôt foncier durant les 10 premières années de propriété.

En 1996, les provisions pour amortissement ont été réduites en raison d'une offre excédentaire et de taux d'inoccupation croissants. Le taux des provisions pour amortissement est actuellement de 5 p. 100 pour les huit premières années, de 2,5 p. 100 pour les six années suivantes et de 1,25 p. 100 pour les 15e à 50e années. Ces taux sont identiques à ceux qui étaient en vigueur avant l'augmentation de 1989.

Buts et objectifs particuliers

Les provisions pour amortissement accéléré visent à augmenter l'offre de logements locatifs parce qu'il s'agit d'avantages fiscaux qui rendent l'investissement plus attrayant. En effet, dans la mesure où les taux des provisions pour amortissement accéléré sont supérieurs aux taux réels d'amortissement, les frais d'exploitation déductibles sont gonflés, ce qui réduit l'impôt à payer.

L'incidence de l'amortissement accéléré pour les constructions neuves et la rénovation est amplifiée par la capacité à utiliser des pertes découlant de l'amortissement à titre d'abri fiscal pour des revenus d'autres sources, ainsi que par la bonification des intérêts offerte aux propriétaires-bailleurs disposés à se plier à des contrôles des loyers durant la période de remboursement.

Durée et niveau du financement

Les provisions pour amortissement font partie de la politique en matière de logement allemande depuis les années 1960; les taux d'amortissement accéléré ont varié au cours des 20 dernières années.

S'il est difficile d'obtenir des estimés détaillés sur les coûts de la politique pour les contribuables, on sait que les augmentations accordées en 1989 ont fait augmenter les pertes fiscales – de 362 millions de marks en 1989 à 960 millions de marks en 1992[26].

Incidences et retombées positives de l'initiative

Si la taille relativement importante du secteur locatif privé met l'Allemagne dans une catégorie à part depuis l'après-guerre, elle a quand même connu des chutes dans les niveaux de production. Oxley et Smith (1996) soulignent que la loi adoptée en 1989 a permis de fouetter l'intérêt des investisseurs et a entraîné un boum dans les niveaux de production.

Sur le plan des résultats directs, les provisions pour amortissement ont été efficaces parce qu'elles ont stimulé l'investissement et la construction: les achèvements d'immeubles locatifs sont passés de 26 700 en 1988 à 66 800 en 1991.

Cependant, les niveaux de production ont connu beaucoup de fluctuations, clairement associées aux variations dans les taux d'amortissement. De ce fait, il est difficile de déterminer si les politiques ont contribué à l'ajout net de constructions neuves ou si elles n'ont pas tout simplement provoqué l'accélération des activités[27].

Selon Hubert (1994, p. 23), «il n'existe malheureusement aucune donnée officielle ni aucune estimation sérieuse sur les avantages fiscaux découlant des taux élevés d'amortissement des logements locatifs. Il ne fait aucun doute cependant que ces mesures fiscales favorables ont fortement contribué à la relance de l'investissement dans le logement locatif privé».

Il faut par ailleurs se demander s'il est plus efficace d'encourager la construction dans le secteur locatif privé. Au contraire d'autres pays, l'Allemagne a maintenu un régime de réglementation des loyers plus strict, que l'on accuse souvent de freiner l'investissement, même si des avantages fiscaux assez favorables ont fait contrepoids. Il n'est pas possible de déterminer si les dépenses fiscales auraient été moins élevées sans ces règlements sur les loyers; c'est quand même ce qu'affirment les économistes.

Malheureusement, aucune évaluation sérieuse n'a permis d'établir si on a créé une offre excédentaire dans certains marchés, si les prix des terrains ont été gonflés ou si d'autres conséquences fortuites ont découlé de ces mesures.

État actuel de la situation

Comme il a déjà été vu, des taux de provisions pour amortissement moins avantageux sont en vigueur depuis 1996.

Leçons pour le Canada

Au Canada, on utilise depuis longtemps les provisions pour amortissement pour encourager l'investissement. Cependant, la possibilité d'utiliser ces provisions à titre d'abri fiscal pour d'autres sources de revenu a beaucoup compté pour convaincre les nouveaux investisseurs, bien plus que l'existence de ces provisions ou leur niveau. C'est une observation qui vaut aussi pour l'Allemagne.

Les provisions pour amortissement et les abris fiscaux en force en Allemagne se comparent aux dispositions du PRLM au Canada. Étonnamment, l'approche allemande a grandement favorisé le secteur locatif privé, qui est en bien meilleure position que celui d'autres pays européens, alors que les abris fiscaux pour les revenus locatifs sont en règle générale mal perçus au Canada (Brown, 1981; Jones, 1983; Gau et Wicks, 1992; Clayton Research, 1981 et 1984; Hulchanski, 1982; Dowler, 1981).

La situation du logement n'était pas aussi problématique au Canada, et cela peut expliquer les disparités des points de vue. Dans la période qui a suivi l'après-guerre, l'Allemagne a affronté de graves pénuries de logements, produits à la fois de la guerre et de la réunification plus récente. Le Canada n'a jamais connu de pénuries de logements d'une telle ampleur.

Il est aussi possible que les différences entre les programmes, plutôt que les similarités, expliquent l'accueil beaucoup plus positif des mesures allemandes. Par exemple, l'une des critiques qui reviennent constamment contre le PIRLM est sa courte durée et sa nature incertaine. Les investisseurs n'ont jamais connu la durée du programme. En Allemagne, les mesures étaient permanentes et uniformes, bien que certains éléments aient été modifiés à diverses reprises.

Cependant, des différences culturelles importantes sont peut-être à l'origine des perceptions positives et négatives sur cette question. En effet, on ne voit pas de la même façon dans les deux pays le rôle du gouvernement dans l'économie et dans la gestion du marché du logement.

Il semble aussi que l'on n'ait pas en Allemagne évalué formellement la politique sur les provisions pour amortissement. Les Allemands peuvent donc difficilement savoir s'il existe d'autres moyens plus efficaces de stimuler l'investissement dans le marché locatif privé.

À l'instar de l'Allemagne, le Canada a adopté depuis plusieurs années déjà des incitatifs fiscaux pour encourager la construction et la remise en état de logements locatifs privés. Le gouvernement a versé des niveaux d'aide variables, mais il n'a jamais été aussi généreux que le gouvernement allemand et il n'a pas aussi bien réussi à stimuler l'investissement.

Caractéristiques du marché

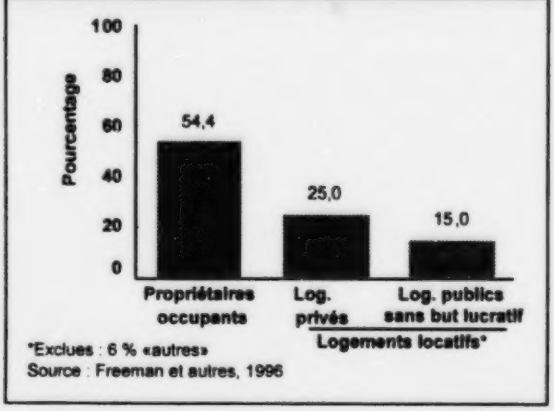
Malgré une politique gouvernementale qui favorise le secteur des propriétaires-occupants depuis plus de deux décennies, le secteur locatif privé est encore très important en France par rapport à l'ensemble de l'Europe.

Bien que la prédominance du secteur ait été progressivement grugée durant l'après-guerre, les locataires occupent actuellement quelque 40 p. 100 du parc immobilier global. Environ les deux tiers des ménages locataires occupent des logements privés; les autres habitent des logements sociaux de divers types, la plupart étant la propriété d'organismes d'habitation à loyers modérés, ou HLM (Freeman et autres, 1996, tableau 1).

La proportion des logements locatifs privés en France a diminué, passant d'un sommet de 50 p. 100 après la guerre à 38 p. 100 environ actuellement (Oxley et Smith, 1996). Bien entendu, comme dans la plupart des pays européens, la distinction entre les logements sociaux et privés n'est pas claire. Des estimations donnent des chiffres différents pour ce qui est de la taille de chacune des composantes. Il existe actuellement quatre types de logements locatifs en France :

- le secteur des logements à loyer contrôlé, composé principalement de logements construits avant 1948, qui sont la propriété de particuliers (des investisseurs institutionnels sont propriétaires des nouveaux logements);
- le secteur privé subventionné;
- le secteur libre — constitué de logements locatifs construits durant l'après-guerre, qui ne sont pas assujettis à des contrôles; et
- le secteur social — composé principalement de logements qui sont la propriété d'organismes à but non lucratif (HLM).

Figure A8 :
Parc immobilier selon de mode d'occupation
France, 1990



*Exclues : 6 % «autres»
Source : Freeman et autres, 1996

Les investisseurs particuliers possèdent presque la totalité du parc locatif privé (3,6 millions de logements, soit 87 p. 100), qui englobe les trois premières catégories énoncées ci-dessus. Les investisseurs institutionnels sont propriétaires des logements les plus neufs (500 000 logements). La grande partie du parc privé est plus ancienne – les logements sont plus petits et ils sont occupés par des ménages à faible revenu. On s'inquiète en France du fait que, après le décès de propriétaires particuliers, leurs héritiers choisissent souvent de vendre la propriété plutôt que de continuer à l'exploiter. Ils estiment que d'autres véhicules d'investissement sont plus rentables que le logement locatif.

Beaucoup d'investisseurs jugent que le secteur locatif est très peu rentable, une opinion qui a entraîné d'importants déclins dans la construction de nouveaux logements locatifs. En1974, 54 000 nouveaux logements locatifs privés ont été construits; en1984, ce chiffre avait diminué à 5 000 logements. Le parc locatif a aussi perdu des logements en raison de la conversion en copropriétés et de la démolition de logements de piètre qualité, un phénomène qui est venu aggraver le déclin des constructions neuves.

Le gouvernement a mis en œuvre de nouvelles initiatives pour pallier ce déclin (Oxley et Smith, 1996); il a réussi à stimuler la reprise des mises

en chantier de logements locatifs privés, qui sont passées à 20 000 en 1990 (alors que les niveaux étaient aussi bas que 5 000 au milieu des années 1980). Beaucoup d'observateurs estiment cependant que le marché locatif ne produit pas encore assez de logements pour satisfaire à la demande des jeunes ménages constitués d'une seule personne, des personnes divorcées, des travailleurs pauvres et des professionnels en transition. Les investisseurs ne considèrent tout simplement pas le secteur locatif comme un domaine rentable, une perception qui a d'ailleurs été corroborée par des études très sérieuses (Oxley et Smith, 1996, p. 138). De même, les propriétaires-bailleurs ne souhaitent pas investir pour moderniser ou réparer leurs propriétés, parce qu'ils considèrent que le rendement ne sera pas suffisant pour compenser l'investissement.

Réglementation

Même si, au cours des années 1960 et 1970, divers gouvernements ont essayé de geler les loyers dans le cadre de politiques de contrôle social, la grande majorité des logements locatifs privés sont restés non assujettis aux contrôles. Seuls les logements construits avant l'adoption de la loi sur la location de 1948 (12 p. 100 du parc existant en 1982) étaient contrôlés. Cette situation a connu un brusque changement de cap en 1982, avec l'adoption de la loi Quilliot (la loi sur la location de 1982). Cette loi renforçait considérablement les droits des locataires et mettait en vigueur des contrôles des loyers pour l'ensemble du parc. Les investisseurs se sont insurgés contre ces contrôles, beaucoup trop serrés à leur sens, de véritables éteignoirs sur le plan de la rentabilité. Les niveaux de construction de logements locatifs ont par conséquent piqué du nez (Boelhouwer et van der Heijden, 1992, p. 222).

En 1986, les niveaux de construction très faibles ont incité le gouvernement à assouplir les contrôles des loyers, et à adopter la loi Mehaignerie. Celle-ci abolissait les contrôles des loyers pour les nouveaux logements et les logements libérés, en plus de permettre la révision annuelle de ces loyers en fonction de l'indice du prix à la construction.

Malgré une augmentation sensible de la construction des logements locatifs, qui sont passés de 5 000 par année en 1984 à 20 000 en 1989, les loyers ont aussi augmenté sensiblement dans certaines régions après l'adoption de la loi de 1986, de 51 à 180 p. 100 dans la région parisienne (Boelhouwer et van der Heijden, 1992, p. 226). Le gouvernement a jugé nécessaire de réinstaurer des contrôles plus stricts et a adopté à cet effet la loi de Mermaz-Malandain en 1989. Elle prescrivait des gels des loyers pendant une année, qui ont été imposés dans la région parisienne à de nombreuses reprises depuis 1989.

La loi de 1989 est restée le principal arbitre en matière de contrôle des loyers en France, bien qu'il reste encore des logements locatifs (probablement moins de 400 000) qui sont assujettis à la loi sur la location de 1948. Les locataires de ces logements, le plus souvent de piètre qualité, jouissent de la sécurité d'occupation et les loyers sont très strictement contrôlés.

En bref, la réglementation des loyers a eu une influence importante sur le secteur locatif privé français. Un déclin important de la production de logements locatifs a coïncidé avec l'adoption d'un nouveau régime très serré visant la protection des locataires et le contrôle des loyers en 1982.

Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions

En dépit d'un déclin continu depuis l'après-guerre, le secteur locatif privé en France a toujours été l'objet d'une forme ou l'autre de subventions ou d'aide fiscale. Cependant, les subventions versées aux propriétaires ont toujours été plus importantes que celles versées au secteur locatif. Cela explique en partie la diminution relative de ce dernier.

Les aspirants propriétaires peuvent participer à un programme d'épargne pour accumuler la

mise de fonds. À l'achat d'une maison, le gouvernement verse une prime à l'épargne équivalant au montant des intérêts dérivé du plan d'épargne. De plus, des prêts subventionnés sont offerts aux ménages à revenu faible ou modeste. Enfin, les propriétaires bénéficient d'un crédit d'impôt annuel équivalant à 25 p. 100 de l'intérêt hypothécaire payé.

L'aide au secteur locatif privé prend diverses formes :

- Des établissements financiers d'État offrent aux investisseurs privés du secteur locatif des prêts assortis de taux d'intérêt inférieurs au marché, selon certaines conditions. Ces prêts, que l'on appelle les prêts locatifs aidés (PLA), sont offerts autant pour les constructions neuves que pour la rénovation. Les PLA peuvent couvrir au maximum 65 p. 100 des frais de construction. Les taux d'intérêt sont fixes pour une période de 25 ans ou variables pour une période de 30 ans. En contrepartie, les investisseurs imputent des loyers inférieurs aux taux du marché et les locataires doivent avoir des revenus inférieurs à des niveaux fixés.

- Les subventions de l'ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) visent la modernisation et l'amélioration des logements locatifs plus anciens (15 années et plus), ainsi que l'efficacité énergétique. En règle générale, les subventions équivalent à 25 p. 100 des coûts, mais cette limite peut être majorée à 35 p. 100 si les logements sont loués à certains groupes de locataires admissibles, ou jusqu'à 70 p. 100 si un logement est accordé à un locataire particulièrement dans le besoin. L'engagement minimal de location pour le propriétaire-bailleur est de 10 ans et, au cours de cette période, les niveaux de loyers sont limités. Les fonds distribués par l'agence ont permis de réduire de 37 p. 100 en 1978 à 19 p. 100 en 1988 le nombre de loyers datant d'avant 1949 non dotés des installations de base (Oxley et Smith, 1996, p. 136).

- Bien que le régime fiscal traite en règle générale les logements locatifs privés comme des biens d'investissement, les propriétaires-bailleurs qui possèdent un seul immeuble locatif sont exemptés de l'impôt sur les gains en capital à l'aliénation de la propriété.

- Les nouveaux logements locatifs ne sont pas grevés par l'impôt foncier durant deux années s'il s'agit de logements non subventionnés, ou durant 10 à 15 années s'il s'agit de logements financés par un prêt bonifié.

- Les propriétaires-bailleurs privés paient de l'impôt sur les revenus locatifs, diminués des dépenses ainsi que de la provision pour amortissement. Comme il est expliqué plus en détail dans la section sur les dispositions fiscales, les provisions pour amortissement ont été augmentées continuellement au cours de la dernière décennie afin de rendre l'investissement dans le secteur locatif plus invitant.

- Des allégements fiscaux associés aux investissements dans les logements locatifs privés ont été mis en vigueur en 1984. Ainsi, les premiers 40 000 FF d'un investissement dans le logement locatif étaient admissibles si le propriétaire-bailleur achetait ou construisait un nouveau logement qu'il s'engageait à louer pour une période de plus de six années. En 1989, cette disposition a été révisée : on considérait dorénavant un pourcentage du coût en capital (15 p. 100 en 1997, avec un plafond des coûts fixé à 900 000 FF)[30]; la réduction était répartie également sur deux années.

- Si les propriétaires-bailleurs privés sont admissibles à un PLA, les locataires de ce secteur dont le revenu est inférieur à une plafond fixe sont admissibles à une allocation de logement (une APL). Cependant, ces plafonds sont relativement élevés et, en 1988, par exemple, seulement 24 p. 100 des ménages locataires étaient prestataires d'une APL.

Toute une gamme d'avantages fiscaux et de subventions ont été mis en œuvre afin d'améliorer les taux de rendement relatifs des investissements dans le secteur locatif. Dans l'ensemble, les taux de rendement sont demeurés plus ou moins concurrentiels et l'investissement est très restreint.

Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques

Le déclin de la production de logements locatifs est à l'ordre du jour du gouvernement depuis un certain temps. Les taux de production très faibles ont été aggravés par la perte de unmillion de logements dans le secteur locatif privé, résultat de la démolition et de la conversion entre 1975 et 1990[11]. Le gouvernement essaie de fouetter l'investissement dans le secteur parce qu'il constitue une option primordiale pour les nouveaux ménages en transition vers la propriété de même que pour le logement social.

Des mesures telles que l'assouplissement des contrôles des loyers et l'augmentation des allégements fiscaux associés à l'investissement ont entraîné certaines augmentations du parc locatif privé, mais elles n'ont pas été suffisantes pour compenser les pertes de petits immeubles locatifs privés. Ce phénomène a eu des incidences importantes pour les ménages à faible revenu et ceux des minorités visibles, qui subissent de la discrimination dans le secteur locatif social. La diminution du parc de logements privés relativement abordables restreint leurs options de logement.

Les investisseurs ne considèrent pas, et ils n'ont pas tout à fait tort, que l'investissement dans le secteur locatif privé (qu'il s'agisse de la construction de nouveaux logements ou de la modernisation du parc existant) est rentable. Les incitatifs proposés par le gouvernement ne sont pas aussi généreux que ceux qui ont été octroyés à d'autres secteurs de l'économie. Il en a résulté un niveau de sous-investissement dans le secteur locatif privé (Geindre, cité dans Oxley et Smith, 1996, p. 138).

De nombreux rapports ont fait état des inquiétudes du gouvernement, dont un rapport émis en1989 par le Conseil économique et social. Il préconise l'augmentation de l'investissement dans le secteur locatif, non seulement dans les projets de constructions neuves mais aussi dans le maintien du parc existant. Voici certaines mesures de redressement qui ont été suggérées par rapport à l'insuffisance de l'investissement :

- la réduction des fluctuations des taux d'inflation et d'intérêt à court terme;
- l'exonération fiscale des revenus issus des logements assujettis à des contrôles des loyers; et
- l'introduction de provisions pour amortissement plus généreuses, à l'instar de celles offertes par l'Allemagne (Boelhouwer et van der Heijden, 1992; Oxley et Smith, 1996).

À l'exception de la première suggestion, sur laquelle le gouvernement a peu de pouvoir, ces politiques entraînent toutes des dépenses gouvernementales importantes.

Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé

Comme il a été suggéré ci-dessus, les politiques gouvernementales ont favorisé plus particulièrement la déréglementation du marché locatif et les incitatifs fiscaux à l'intention des investisseurs. Voici une présentation plus détaillée des principales mesures fiscales mises en œuvre.

Les dispositions fiscales

Description du programme ou de la politique

Des mesures fiscales ont été mises en œuvre ou modifiées en France depuis 1984, qui visent toutes à encourager la production et l'amélioration du secteur locatif privé. Ces mesures intègrent en règle générale des déductions fiscales, l'exemption fiscale pour une partie des locatifs et des provisions pour amortissement.

En 1984, des réductions d'impôt ont été consenties à des particuliers qui investissaient dans de nouveaux logements locatifs privés. Les taux d'impôt réduits s'appliquaient aux premiers 40 000 FF de l'investissement si le propriétaire-bailleur achetait ou construisait un nouveau logement et le louait pour plus de six années. Cette mesure a été remplacée par une nouvelle réduction de l'impôt en 1989.

En vertu du régime de 1989, les contribuables bénéficient d'un crédit d'impôt réparti de façon égale sur les deux premières années suivant l'investissement. Le montant du crédit d'impôt, calculé en fonction du coût de construction original, est de 10 p. 100 pour les investisseurs particuliers et de 7,5 p. 100 pour les établissements. Le coût de la propriété est limité à 300 000 FF pour les personnes seules et à 600 000 FF pour les couples (ce coût a été augmenté à 15 p. 100 et à 900 000 FF en 1997).

En 1986, le gouvernement a augmenté la portée de ces mesures fiscales en révisant la loi Mehaighnerie, concernant l'assouplissement des contrôles des loyers.

En 1987, le gouvernement a fait un autre pas pour augmenter l'attrait des investisseurs envers le secteur locatif privé : le taux de 15 p. 100 du revenu locatif net exempté d'impôt pour une période de 10 ans a été augmenté à 35 p. 100 en 1987.

Une mesure similaire, qui a été en vigueur en 1996 seulement, exonérait les gains en capital découlant d'un fonds du marché monétaire ou du marché des obligations, ainsi que du marché des actions, si les profits du transfert étaient investis en moins de deux mois dans l'achat, la construction ou la réparation d'un logement locatif privé. Cette disposition s'appliquait seulement aux transactions effectuées entre le 1er janvier et le 31 décembre 1996[33].

Depuis 1993, le taux d'amortissement fiscal (que l'on appelle en France le taux de déduction standard sur le revenu brut de biens immobiliers) et les pertes découlant de l'amortissement ont été progressivement augmentés. Entre 1986 et 1993, le taux annuel d'amortissement fiscal pour les biens immobiliers locatifs équivalait à 8 p. 100 des coûts de construction. Ce taux a été augmenté à 10 p. 100 en 1993 et à 13 p. 100 en 1996. De plus, les propriétaires-bailleurs pouvaient déduire des pertes locatives d'une autre source de revenu, jusqu'à concurrence d'une limite annuelle supérieure. Ce plafond a aussi été augmenté, passant de 50 000 FF en 1986 à 70 000 FF en 1993, puis à 100 000 FF en 1996 (France, 1997).

Contexte historique

Les mesures fiscales ont été adoptées en grande partie parce que le gouvernement s'inquiétait des niveaux de production très faibles. Ces derniers étaient attribués aux effets négatifs des contrôles des loyers – notamment ceux de 1982 – et aux niveaux relativement faibles de rendement des investissements dans le marché locatif par rapport à d'autres véhicules d'investissement, tels que les obligations et les actions. Le gouvernement s'est aussi inquiété de la baisse de l'investissement à mesure que les investisseurs particuliers plus âgés aliénaient leurs propriétés à des héritiers qui n'étaient plus intéressés à continuer l'exploitation de la propriété.

Durée et niveau du financement

Durant des décennies, la France s'est servie de mesures fiscales de toutes natures pour stimuler le secteur locatif privé. Malheureusement, l'information est parcellaire en ce qui a trait au coût réel de ces mesures. Un sommaire publié en 1994 sur les dépenses publiques dans le domaine du logement en France indique que, par rapport au budget global de 134 milliards de francs français, 34 milliards de francs français avaient été affectés à des «dépenses fiscales»[34]. Plus des deux tiers de ces dépenses fiscales avaient profité à des propriétaires de maisons (24 milliards de francs français), alors que les propriétaires-bailleurs avaient reçu 7,3 milliards de francs français. Les 3 milliards de francs français restants étaient répartis entre diverses mesures fiscales.

Buts et objectifs particuliers

Le but de chacune de ces dispositions fiscales était de stimuler l'investissement dans le secteur locatif privé. L'augmentation de l'offre qui en a découlé, conjuguée aux prétendus bénéfices transférés aux locataires par voie de crédits d'impôt, semble avoir été à l'origine de loyers moins élevés. Des mesures plus précises ont été adoptées pour susciter l'investissement dans l'amélioration des logements plus anciens.

Un objectif auxiliaire visait la stimulation de l'industrie de la construction.

Incidences et retombées positives de l'initiative

La hausse du niveau de construction dans le secteur locatif témoigne de l'effet positif de ces mesures. La production de logements locatifs a connu une reprise importante, passant d'un niveau dérisoire de 5 000 logements par année au milieu des années 1980 à plus de 20 000 en 1990.

État actuel de la situation

Le nouveau gouvernement socialiste cherche des solutions aux nouveaux besoins de logements en axant sa politique principalement sur la construction de nouveaux logements sociaux. Il s'agit d'un changement d'orientation par rapport aux gouvernements antérieurs, qui s'en remettaient plutôt aux forces du marché. Les diverses dispositions fiscales décrites dans le présent chapitre sont encore en place, mais elles ne sont pas au centre des politiques gouvernementales en matière de logement. Le nouveau gouvernement veut plutôt consacrer un budget important à la production de logements locatifs sociaux.

Leçons pour le Canada

En règle générale, si on la compare au Canada, la politique française en matière de logement est beaucoup plus directive et interventionniste, surtout depuis le début des années 1990. En France, les incitatifs fiscaux constituent une partie seulement d'un réseau complexe de programmes visant toutes les composantes du secteur du logement.

À l'évidence, ces mécanismes ont été efficaces en France, dans une certaine mesure du moins. Cependant, le secteur locatif privé a continué de décliner, bien qu'on puisse imaginer que la chute aurait été beaucoup plus rapide n'eût été des divers incitatifs fiscaux proposés. Le contexte d'investissement et les incitatifs en vigueur ne suffisent pas aux yeux des investisseurs pour qu'ils s'engagent plus avant dans le secteur locatif. Pour sa part, le gouvernement a choisi de répondre aux besoins de logements courants par le renforcement du secteur social.

Dans l'ensemble, il ne semble pas que le Canada puisse tirer de leçons intéressantes de cet aspect de la politique française en matière de logement, surtout s'il veut trouver des moyens qui n'engagent pas des dépenses gouvernementales élevées.

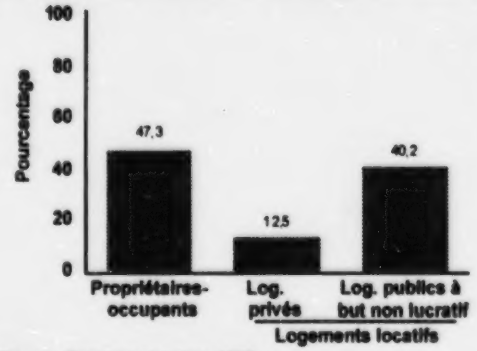
Le Canada a déjà utilisé des mesures similaires, particulièrement les provisions pour amortissement, à différents niveaux, qui permettent aux investisseurs d'abriter des revenus non locatifs sous des pertes fiscales et qui stimulent l'injection de capitaux dans le secteur locatif. De plus, au Canada, ces mesures ont fait l'objet d'une évaluation et les données obtenues minimisent la nécessité d'étudier les résultats de telles mesures en France.

Caractéristiques du marché

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le marché locatif privé aux Pays-Bas comptait pour 60 p. 100 du parc immobilier, le plus important en Europe. Mais après la guerre, la proportion du secteur locatif privé a chuté rapidement, sans arrêt : de 57 p. 100 en 1960, elle était passée à 28 p. 100 en 1970, à 17 p. 100 en 1980 et à 13 p. 100 en 1990 (van der Heijden et Boelhouwer, 1996). Si l'on en juge par des statistiques récentes sur la construction, cette proportion déjà infime continuera de rapetisser. Entre 1988 et 1994, les mises en chantier dans le secteur locatif privé sont passées de 10 p. 100 des mises en chantier globales à 7 p. 100 (van der Heijden et Boelhouwer, cités dans Balchin, 1996, p. 89).

Le secteur locatif social est pour sa part très important : comptant pour 40 p. 100 du parc global, il est le plus important en Europe de l'Ouest et de loin; en effet, le deuxième plus important se trouve au Royaume-Uni, où il représente 22,6 p. 100 du parc. C'est loin des normes nord-américaines, car le secteur locatif social au Canada représente moins de 6 p. 100 du parc et celui des États-Unis occupe un faible 2 p. 100 du parc global (Freeman et autres, 1996, p. 11).

Figure A9 :
Parc immobilier selon le mode d'occupation
Pays-Bas, 1994



Source : Freeman et autres, 1996

Tableau A1 :
Logements locatifs privés, Pays-Bas

Année	Logements locatifs privés achevés
1970	28 942
1975	24 231
1980	11 087
1985	20 210
1988	11 319
1990	8 949
1992	6 500

Le Tableau A1 susmentionné illustre de façon assez évidente le taux et l'ampleur du déclin des constructions neuves dans le secteur locatif privé aux Pays-Bas au cours des 30 dernières années.

L'une des raisons majeures du déclin du secteur locatif privé aux Pays-Bas a été l'avènement des régimes de retraite institutionnalisés. Avant la guerre, les particuliers achetaient des maisons et les louaient, et les revenus locatifs leur servaient de plan d'épargne pour la retraite. Lors de l'après-guerre, des régimes de retraite conventionnels on remplacé cette méthode d'épargne; les risques étaient moins élevés et les sources de revenu de retraite plus fiables.

Une autre raison de ce déclin a été l'expansion, déjà soulignée, du secteur locatif social, favorisée par le gouvernement pour loger des personnes à revenu faible ou moyen. En raison de la qualité généralement supérieure des logements, le parc locatif social a progressivement attiré de plus en plus de locataires qui se logeaient auparavant dans le secteur privé.

Le secteur locatif privé a subi un autre affront en 1975 par le biais d'un régime de fixation des loyers, connu sous le nom du régime de location dynamique selon le coût-prix (RLDCP). Les

propriétaires-bailleurs du privé ont jugé que ce régime était très dissuasif, et certains analystes du marché du logement considèrent que c'est le principal facteur du déclin du secteur locatif privé aux Pays-Bas.

Le parc locatif privé hollandais est composé de deux sous-marchés distincts : le parc datant d'avant la guerre et celui datant d'après la guerre. La première composante est formée de petites propriétés généralement moins coûteuses, occupées principalement par de très jeunes personnes ou des personnes très âgées. Au contraire, le parc datant d'après la guerre est la propriété principalement d'investisseurs institutionnels; il est de bonne qualité et il est concentré dans des régions du pays où la demande de logements est très élevée (la plupart du temps les grandes villes). Les occupants sont mobiles et bénéficient de revenus relativement élevés, et les loyers sont plutôt élevés.

Réglementation

Des règlements sur les loyers existent depuis longtemps aux Pays-Bas; cependant, ils ont toujours été très étroitement liés à un régime de subventions compensatoire (décrit plus bas sous la section Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et des subventions). Entre 1975 et 1989, le RLDCP a été utilisé pour contrôler les loyers autant dans le secteur social que dans le secteur privé. Essentiellement, le régime fixait les loyers et fournissait des subventions continues, quoique toujours diminuées, qui se sont avérées insuffisantes pour compenser entièrement les loyers fixés à des niveaux trop faibles.

Depuis le retrait du RLDCP, en 1989, les loyers à l'extrémité supérieure du marché sont fixés librement. Cependant, en deçà de certains seuils, les loyers continuent d'être contrôlés en fonction d'une augmentation maximale fixée par le gouvernement. Un nouveau régime de subventions, les subventions du Secteur C, a été mis en œuvre pour compenser, mais il a été retiré en 1995.

Sur le plan juridique, les locataires ont le même statut dans le secteur privé que dans le secteur social. Les propriétaires de logements subventionnés doivent se conformer aux augmentations établies par une politique nationale sur les loyers. La sécurité d'occupation est très élevée : il n'est pas rare de voir des ententes de location à durée indéterminée.

En bref, le marché des Pays-Bas a été caractérisé par un degré élevé de réglementation. Malgré un assouplissement dans les années 1990, il reste hautement réglementé par rapport aux normes canadiennes. Les mesures fiscales et de subventions ont été utilisées en grande partie pour compenser l'incidence du régime réglementaire et il importe de les considérer dans cette perspective.

Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions

Aux Pays-Bas, fait très rare dans la communauté internationale, le logement est traité comme un bien d'investissement et non comme un bien de consommation aux fins fiscales. Par conséquent, le revenu locatif des propriétaires est imposé et l'intérêt hypothécaire est entièrement déductible; les gains en capital sont pour leur part exemptés d'impôt.

Dans le secteur locatif, il existe deux classes de propriétaires et deux méthodes d'imposition. Les individus sont assujettis aux taux normal d'imposition pour ce qui est des revenus locatifs, qui sont inclus dans leur revenu imposable après déduction des dépenses, y compris l'amortissement. Les organismes privés, en théorie, paient le taux d'imposition des sociétés, mais la plupart des immeubles locatifs privés sont exemptés de l'impôt (Freeman et autres, 1996).

Le taux d'amortissement ordinaire s'applique pour les propriétés locatives. Il n'existe aucune provision d'amortissement spécial ou accéléré pour les propriétés locatives.

À l'instar de l'Allemagne, on a vu un lien très étroit entre les prêts bonifiés et les loyers

abordables. Durant de nombreuses années, les propriétaires-bailleurs privés étaient admissibles à des subventions gouvernementales, s'ils se pliaient à des contrôles des loyers. Jusqu'en 1975, la subvention était annuelle et visait les frais d'exploitation. La méthode a changé avec l'avènement du RLDCP en 1975.

Le RLDCP constituait à la fois un mécanisme de contrôle des loyers et un programme de subventions. Il remplaçait le régime de subventions précédent, «ouvert», qui offrait des subventions annuelles prédéterminées en fonction d'une prévision sur 50 ans des loyers d'équilibre et des loyers contractuels (atteignables).

La subvention en vertu du RLDCP était versée sur une base annuelle, mais elle a été supprimée au moment où on a anticipé une augmentation des loyers atteignables à un rythme plus rapide que les loyers d'équilibre. En fait, c'est le contraire qui s'est passé et les subventions avaient été retirées avant l'augmentation des loyers. Les pertes considérables ont fortement alimenté les allégations selon lesquelles le RLDCP avait détourné les investisseurs du secteur locatif privé (voir l'exemple donné par Oxley et Smith, 1996, p. 149).

En 1989, quand le gouvernement a finalement reconnu le tort que le régime RLDCP causait au secteur locatif privé parce qu'il le privait d'investissements, il l'a supprimé. Le gouvernement continuera de verser des subventions pour des logements assujettis à des ententes préalables, jusqu'à ce que la période de subvention de 50 ans arrive à terme pour tous les projets approuvés en vertu du régime.

Après l'abandon du RLDCP, le gouvernement a adopté un système de subsides. Versés aux propriétaires-bailleurs du secteur locatif privé, on les appelait des subsides du Secteur C. Ils ont été abandonnés en 1995 et depuis, plus aucun prêt bonifié ou subside ne favorise le secteur locatif privé aux Pays-Bas.

Les autorités locales – les sociétés immobilières municipales – sont les principaux fournisseurs de logements locatifs sociaux. Leurs enveloppes de subventions sont décentralisées (par rapport au gouvernement national) et elles peuvent servir à promouvoir la production ou l'amélioration de logements locatifs datant d'avant la guerre.

Les locataires des secteurs privés et sociaux sont admissibles à des allocations de logement public si leurs revenus sont faibles. L'objectif de la politique actuelle est de créer un secteur locatif social indépendant financièrement, en faisant des allocations de logement l'instrument de subvention principal (ce qui permet aux ménages à faible revenu de payer des loyers selon le marché).

Pour réduire le niveau des subventions, en réponse au fait que de nombreux ménages à revenus modeste et élevé habitent dans des logements subventionnés, la politique gouvernementale des années 1990 a exigé que les niveaux des loyers soient de 1 p. 100 supérieurs au taux de l'inflation générale des prix.

Dans l'ensemble, comme il a été énoncé dans la section sur la réglementation, les mécanismes de subventions ont toujours été de pair avec un cadre réglementaire. Les subventions, sous la forme du RLDCP et, plus récemment, de subsides à l'investissement, sont versées pour compenser l'obligation qu'ont les propriétaires-bailleurs de maintenir des loyers peu élevés. Cette expérience n'a pas été positive : les loyers sont restés abordables, mais les promoteurs sont très peu intéressés à investir dans le secteur, de sorte que le niveau des nouvelles productions est resté faible. Devant la difficulté de plus en plus évidente de maintenir ce régime de subventions, le gouvernement a dû se tourner vers la déréglementation, une nouvelle tendance qui autorise l'augmentation des loyers à un rythme plus rapide que l'inflation.

Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques

En dépit du déclin très marqué de la taille et de l'importance du secteur locatif privé aux Pays-

Bas, il ne semble pas que ce problème préoccupe particulièrement le gouvernement ou la population (Oxley et Smith, 1996). En grande partie, cette indifférence de la part de l'État envers le secteur locatif privé est due à l'existence d'un parc social locatif très important et de très bonne qualité.

Actuellement, on cherche des solutions à la pénurie de logements dans le secteur locatif social et dans celui des logements de propriétaire-occupant, qui s'adressent aux salariés à revenu élevé. Le gouvernement s'intéresse aussi à «l'entrepreneurship des propriétaires-bailleurs du secteur social»; en d'autres mots, il tente de les inciter à l'autonomie financière, même si les allocations de logement continueront de leur fournir un soutien.

Les politiques gouvernementales actuelles visent par ailleurs l'augmentation de la proportion des propriétaires, qui devrait passer de 44 p. 100 à 55 p. 100 en l'an 2000. Cette augmentation sera le fait de la vente de logements locatifs à but non lucratif à des locataires en place, et d'un calcul arithmétique fort simple : 75 p. 100 des nouveaux logements construits au début des années 1990 étaient des logements de propriétaire-occupant (Boelhouwer et van der Heijden, 1992, p. 77).

Les logements locatifs privés ne figurent nullement à l'agenda d'élaboration des politiques gouvernementales, sauf s'il s'agit de faire monter les loyers au niveau correspondant aux coûts réels de la prestation de logements. Peut-être le gouvernement réussira-t-il ainsi à faire augmenter les taux de rendement potentiels et à stimuler l'investissement. Il reste toutefois que le but d'une telle initiative est avant tout de réduire le niveau des subventions axées sur l'offre (un héritage de programmes antérieurs) et non de stimuler la construction.

Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé

Les principaux programmes et politiques qui ont une incidence sur le secteur locatif privé aux Pays-Bas prennent tous la forme de contrôles des loyers liés à des initiatives de subventions. Ils ont tous été retirés progressivement et il ne reste plus actuellement aucune initiative qui soit expressément axée sur ce secteur, si ce n'est pour faire augmenter les loyers jusqu'aux niveaux en force dans les marchés et pour déréglementer les contrôles. La plus récente initiative de subvention, les subsides à l'investissement, a été en vigueur entre 1989 et 1995. Elle est analysée plus en détail ci-dessous.

Les subsides du Secteur C

Description du programme ou de la politique

Versés aux investisseurs ainsi qu'aux propriétaires du secteur locatif privé, les subsides à l'investissement du Secteur C équivalaient à 12 000 FL par logement par année, sur cinq années; ils étaient applicables aux travaux de construction, d'amélioration ou d'entretien majeurs de logements, sous réserve de coûts limités[35]. La plupart des logements qui ont été construits en vertu du programme du Secteur C se trouvaient dans le secteur des propriétaires-occupants. En règle générale, les logements du Secteur C faisaient partie de complexes mixtes composés de logements subventionnés en vertu du programme du Secteur C ainsi que de logements non subventionnés.

Contexte historique

Durant de nombreuses années, les propriétaires-bailleurs privés des Pays-Bas étaient admissibles à des subventions gouvernementales, s'ils se pliaient aux contrôles des loyers en vigueur. Jusqu'en 1975, la subvention était annuelle et visait uniquement les frais d'exploitation. La méthode a été modifiée avec l'avènement du RLDCP en 1975. Après la suppression de ce régime en 1989, le gouvernement a adopté un régime de subsides. Les subsides versés aux propriétaires-bailleurs de logements locatifs étaient appelés des subsides du Secteur C.

Buts et objectifs particuliers

Les subsides visaient à encourager la construction ou l'amélioration de logements locatifs ou de propriétaires-occupants qui faisaient partie du secteur des logements moins coûteux et non réglementés. Le gouvernement tenait absolument à éviter d'avoir à verser des subventions à long terme, comme il l'avait fait en vertu du RLDCP. En outre, le gouvernement poursuivait un objectif de décentralisation, en octroyant un pouvoir décisionnel aux autorités locales : elles déterminaient l'admissibilité des projets ainsi que l'allocation des subsides[36].

Durée et niveau du financement

Les subsides du Secteur C ont été disponibles entre 1989 et 1995. En 1990, 990 millions de guldens ont été versés en subsides, dont 123 millions de guldens (12 p. 100) au secteur locatif[37]. (Si l'on considère un taux de change de 1,38 $CAN, les subsides totaux versés au secteur locatif équivalent à 170 millions de dollars canadiens.) Des données indiquent qu'en 1989, 1990 et 1991, un peu moins de 4 000 logements locatifs ont été achevés à l'aide des subsides du Secteur C (Boelhouwer et van der Heijden, 1992, p. 48).

Incidences et retombées positives de l'initiative

Les subsides du Secteur C ont été abandonnés parce qu'ils étaient considérés comme étant onéreux et inefficaces. Le seul moyen d'atteindre les limites de coûts prescrites par le régime était de recourir à l'interfinancement à l'intérieur d'un projet. Ainsi, une partie des frais de terrain et de construction ont été imputés à des logements non subventionnés afin de satisfaire aux limites de coûts. Avec le temps, l'écart entre les plafonds de coûts fixés pour le Secteur C et les prix des logements non subventionnés était devenu beaucoup trop important. Malgré l'interfinancement, les coûts restaient au-dessus des plafonds admissibles. Un autre facteur est venu noircir le tableau : les taux d'intérêt à la hausse. Les seuls ménages qui pouvaient s'offrir des logements du Secteur C avaient des revenus beaucoup trop élevés pour faire partie du groupe cible (Haffner, 1994).

Ces problèmes laissent entendre que l'admissibilité et les critères du programme ne correspondaient pas à la réalité des coûts du marché, et témoignaient peut-être du désir inavoué du gouvernement de supprimer cette dépense. C'est d'ailleurs ce qu'il a fait en 1995.

État actuel de la situation

Le programme des subsides du Secteur C a été retiré en 1995.

Leçons pour le Canada

Le secteur locatif privé n'est pas vu comme étant un domaine d'investissement intéressant aux Pays-Bas – ce qui explique sa diminution en termes relatifs – mais le gouvernement ne perçoit pas ce problème comme étant sérieux. Il a supprimé un élément qui dissuadait fortement les investisseurs, le RLDCP, en 1989, mais cette action découlait avant tout d'une volonté d'orientation vers le marché (y compris le secteur locatif social).

L'un des experts hollandais les plus en vue en matière de politique du logement a fait les prévisions suivantes :

> *Si l'on considère que les Hollandais ont changé d'opinion sur le rôle du gouvernement et la nécessité de réduire ses dépenses, il apparaît que son influence restera très limitée dans les années à venir. Dans ce contexte, le secteur des propriétaires-occupants en particulier prendra plus d'importance. Ce phénomène se fera au détriment du secteur locatif privé, qui continuera probablement de perdre du terrain (Boelhouwer, cité dans Balchin, 1996).*

L'expérience des Pays-Bas est au cœur des leçons que l'on peut tirer de l'expérience d'autres pays. Il faut s'interroger avant tout sur l'attrait relatif du cadre d'investissement. Or, la politique

gouvernementale aux Pays-Bas a beaucoup plus réduit qu'elle n'a augmenté l'attrait des investisseurs envers le secteur locatif.

Quand le gouvernement a mis en place un mécanisme de subventions pour stimuler la construction, il ne s'adressait pas exclusivement au secteur locatif; en fait, une très petite partie des fonds du programme a été allouée au secteur locatif privé. Qui plus est, la conception même du programme semblait désuète, et il a été retiré après cinq années seulement. Il semble évident que, si le gouvernement souhaite obtenir des résultats probants et stimuler l'investissement privé dans la construction ou la remise en état de logements locatifs, il devra fixer des critères d'admissibilité réalistes et les adapter sans cesse à la conjoncture pour qu'ils demeurent adéquats.

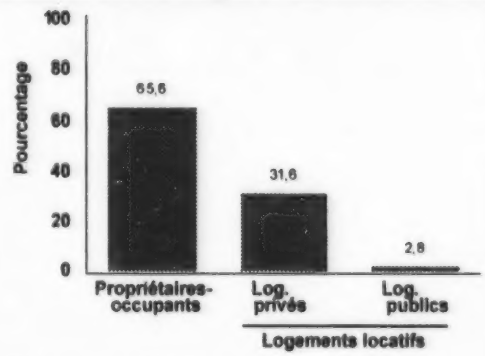
Caractéristiques du marché

Le profil du parc immobilier américain est très similaire à celui du Canada. Un peu moins du tiers des ménages sont locataires, alors que les deux autres tiers sont des propriétaires-occupants, soit 65,6 p. 100 en 1996[38].

À l'intérieur du secteur locatif, la majorité des logements appartiennent à des investisseurs privés qui les exploitent. Un très petit nombre, 2,8 p. 100 cent seulement, appartiennent à des autorités publiques ou communautaires. Des organismes à but non lucratif sont devenus le véhicule principal de la production de logements locatifs abordables depuis le milieu des années 1980, mais ces derniers représentent encore seulement moins de 0,03 p. 100 du parc global (7 p. 100 du parc subventionné par le fédéral).

Fait important aux États-Unis, le secteur locatif privé est grandement responsable de l'offre de logements abordables en réponse à la demande (des allocations de logement sous la forme de certificats ou de bons sont émises à 29 p. 100 des ménages bénéficiant d'une forme d'aide). Dans une certaine mesure, ce phénomène empêche de tracer une ligne nette entre les secteurs locatifs privé et social parce que le parc privé s'adressant aux ménages à faible revenu est la plupart du temps compté dans le parc de logements assistés du pays. Dans la présente étude, il est considéré comme faisant partie du marché locatif privé.

Figure A10 :
Parc immobilier selon le mode d'occupation
États-Unis, 1996



Source : State of the Nations Housing

En se tournant vers le secteur locatif privé comme fondement au régime d'allocation au logement, au début des années 1970, les États-Unis ont élaboré des programmes pour stimuler l'offre de logements locatifs privés. Le gouvernement justifiait cette approche de la façon suivante : en encourageant l'offre, il éviterait des écarts entre l'offre et la demande et minimiserait les augmentations de loyers ainsi que les profits trop élevés pour les propriétaires-bailleurs (Burke, 1993, p. 55).

Ainsi, bien qu'ils appartiennent au secteur locatif privé, 12 p. 100 des logements du parc locatif global sont des logements subventionnés (le plus souvent, par le truchement d'allocations au logement combinées à des subventions axées sur l'offre versées aux propriétaires privés). À l'instar de certains pays européens examinés dans la présente étude, il est difficile de traiter des initiatives de soutien à la production dans le secteur locatif privé sans parler des politiques plus générales axées sur l'offre de logements abordables.

Contrairement au secteur locatif, les politiques et les programmes semblent favorables à la propriété. On a particulièrement promulgué l'accès à la propriété pour les jeunes et les ménages des minorités. Le taux de propriété aux États-Unis a atteint un niveau record de 66 p. 100 en 1997. On attribue ces chiffres à des taux hypothécaires faibles, mais aussi à des politiques sur la propriété très énergiques et à des dispositions relatives à la souscription pour les ménages à revenu faible et des minorités. Des données pour le troisième trimestre de 1997 indiquent un taux de propriété plus élevé chez les jeunes ménages. Les taux pour la population noire sont passés de 42,3 p. 100 en 1994 à 44,1 p. 100 en 1996; pour les hispaniques,

ce taux est passé de 42,8 p. 100 à 41,2 p. 100 durant la même période.

L'échec apparent du secteur du logement public à fournir des logements qui répondent aux besoins des ménages à faible revenu a étayé l'urgence du gouvernement à adopter une politique d'encouragement et de promotion de la propriété chez les ménages à revenu faible ou modeste, qui remplacerait les programmes axés sur la location pour les ménages à revenu faible.

Tendances dans le secteur locatif privé

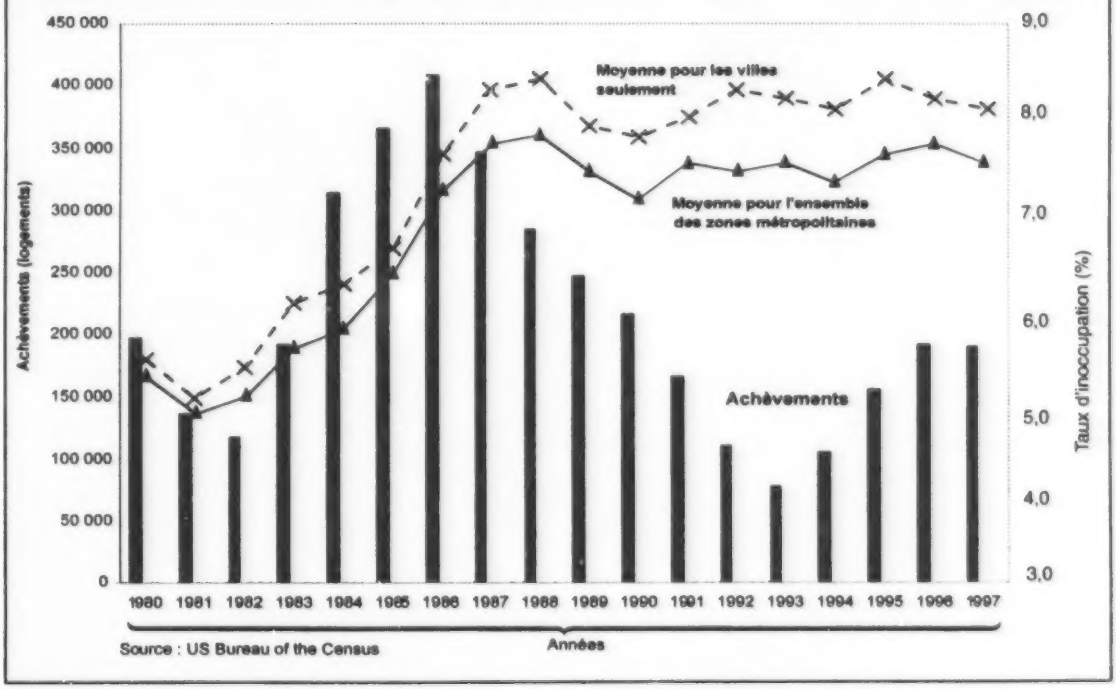
L'offre de logements locatifs privés a toujours été stimulée par divers crédits hypothécaires et des politiques fiscales. En effet, la grande majorité du parc locatif existant a été construite en vertu de régimes fiscaux favorables entre l'après-guerre et 1986.

La Figure A11 démontre à quel point la construction de nouveaux logements locatifs a chuté depuis les années 1980. En 1986, plus de 400 000 logements locatifs avaient été achevés; les mises en chantier ont commencé à diminuer par la suite, et les achèvements ont atteint 77 000 seulement en 1993, le niveau le plus bas depuis 1959.

Nombre de facteurs expliquent ce déclin, mais l'un des plus importants a été sans contredit la réforme fiscale de 1986, qui supprimait des dispositions fiscales favorables mises en vigueur en 1981. Le régime fiscal appliqué entre 1981 et 1986 avait entraîné une offre excédentaire d'immeubles à logements multiples (y compris de nombreuses copropriétés qui étaient aussi louées).

L'incidence de l'offre excédentaire a conduit à des taux d'inoccupation croissants durant la première moitié des années 1980. Il faut cependant souligner que, en dépit d'un déclin

Figure A11 :
Achèvements de logements locatifs et taux d'inoccupation entre 1980 à 1997



très important des constructions neuves dans le domaine locatif, les taux d'inoccupation des logements locatifs sont demeurés très élevés, dépassant les 7 p. 100 en moyenne dans les régions métropolitaines. La faiblesse de la demande est tributaire des courbes démographiques – *les baby-boomers* se trouvant actuellement dans le cycle de la propriété pour la plupart – de taux d'intérêt favorables pour l'achat de maisons, ainsi que d'avantages fiscaux très intéressants pour les propriétaires de maisons.

Les niveaux de surconstruction au milieu des années 1980 ont été suivis par une croissance économique faible au début des années1990 ainsi que par des changements structuraux dans le régime financier de l'immobilier. Ces éléments ont contribué à restreindre l'accès au crédit hypothécaire pour les immeubles à logements multiples, et ont de ce fait limité le nombre de constructions neuves (loi fédérale sur le logement, 1995). De plus, le financement versé pour la construction de projets locatifs privés s'adressant aux ménages à revenu faible (aide accordée aux projets en vertu de l'article8) a cessé en 1986.

La reprise dans les mises en chantier de logements locatifs au milieu des années 1990 — elles ont atteint 191 000 en 1996 — correspondait à une forte reprise économique. En grande partie, l'augmentation est due à la production de logements à loyers plus élevés.

Malgré le maintien de taux d'inoccupation généralement élevés, l'offre suffisante de logements abordables a continué d'être un sujet d'inquiétude aux États-Unis. Les politiques récentes ont mis l'accent sur des partenariats entre le public et le privé, et elles sont assorties de divers programmes de subventions et de crédits fiscaux[39].

Depuis le milieu des années 1980, tous les échelons de gouvernement ont fait très peu d'interventions directes pour stimuler la construction dans le secteur locatif privé. Les seules initiatives ont visé la production de logements abordables, qui représentent selon les estimés environ le quart de toutes les mises en chantier de logements locatifs (Lea et Wallace, 1996).

Ce manque à stimuler la production de logements locatifs privés est lié en partie à l'absence d'une demande effective (qu'il faut distinguer des besoins de logements abordables). On l'a vu plus tôt, les taux d'inoccupation des logements locatifs sont restés élevés.

Réglementation

La compétence législative en matière de protection des locataires et de réglementation incombe aux États, mais l'exécution des mesures est la prérogative des gouvernements locaux. De nombreuses villes ont adopté une forme quelconque de règlement en matière de protection des locataires, mais la plupart ont déréglementé les contrôles des loyers. La location se fait dans la plupart des cas sur une base annuelle.

En règle générale, la réglementation locale des loyers locale fait appel à des modèles indexés aux taux d'inflation ou aux taux d'intérêt de l'épargne. Les augmentations qui dépassent ces modèles sont interdites ou sujettes à révision. Les règlements exigent le plus souvent de conserver en bon état les logements pour pouvoir imputer des augmentations de loyers. Ils comportent des procédures d'appel pour les propriétaires qui désirent imposer des augmentations supérieures aux prescriptions ou pour les locataires qui contestent des augmentations. Les logements locatifs neufs sont en règle générale exemptés de ces contrôles.

Un grave problème de discrimination contre les minorités et les ménages à revenu faible contamine les marchés du logement américain (du secteur des propriétaires-occupants aussi bien que du secteur locatif) et a obligé l'adoption de règlements précis, notamment *la loi sur le réinvestissement dans la communauté* de 1977 et *la loi sur l'équité en matière de logement* de 1988. Ces mesures législatives ont stimulé l'investissement de prêteurs privés dans des logements abordables, dont la grande majorité sont des logements locatifs.

Dans l'ensemble, le régime réglementaire dans la plupart des grandes villes met l'accent sur la sécurité d'occupation pour les locataires et l'interdiction de niveaux d'augmentation excessifs des loyers. En ce qui a trait au régime fiscal, les contrôles des loyers n'ont pas été considérés comme étant un empêchement sérieux à l'investissement, du fait surtout que la majorité des contrôles ne s'appliquent pas aux constructions neuves.

Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions

Des mesures fiscales favorables ont constitué depuis longtemps le principal outil de politique pour favoriser l'investissement dans le secteur locatif privé, un outil qui a été considérablement amélioré en 1981. Le régime de recouvrement accéléré des coûts en vertu de la loi sur le recouvrement des taxes de 1981 (ERTA) a donné un coup de fouet très important à la production de logements locatifs privés. Cela est démontré de façon très évidente par les niveaux élevés d'achèvements, illustrés à la figure A11. (Il est important de remarquer que les données sur les achèvements ne tiennent pas compte du début du processus de construction des projets, de sorte que le tableau illustre beaucoup mieux les retombées de cette loi à partir de 1983.)

Les modifications fiscales ont réduit la période d'amortissement de 30 à 15 années et ont permis de déduire les coûts accessoires sur une année; toutes les taxes et les coûts grevés d'intérêts payés au cours de la période de construction pouvaient être déduits immédiatement.

La loi sur la réforme fiscale de 1986 a par la suite abrogé les dispositions favorables de la loi de 1981 sur le recouvrement des taxes. Les retombées de cette modification apparaissent très clairement dans la figure A11, où l'on constate un déclin important des achèvements après 1987.

La réforme de 1986 étendait la période d'amortissement de 15 à 27,5 années, augmentait le taux d'imposition des gains en capital et imposait des restrictions sur les abris fiscaux pour les investissements passifs (qui sont courants dans les syndications). Cette mesure réduisait substantiellement l'attrait des investisseurs qui n'étaient pas directement actifs dans l'immobilier.

La loi de 1986 stipulait un nouveau crédit d'impôt pour l'investissement dans des projets de logements s'adressant à des ménages à revenu faible, le crédit d'impôt pour les logement à l'intention des ménages à faible revenu (Low Income Housing Tax Credit, LIHTC). Cet instrument est devenu le principal moyen de stimuler la production de nouveaux logements locatifs privés de même que leur remise en état.

Si on résume, on voit que les mesures fiscales conjuguées à des programmes de subventions encourageant la production de logements locatifs privés, axées cependant sur les logements de locataires à revenu faible, ont eu une forte incidence sur le volume des investissements dans le secteur locatif privé aux États-Unis. En particulier, le régime découlant de la loi ERTA (1981 à 1986) a beaucoup influencé l'investissement et les niveaux de construction.

Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques

Au-delà des difficultés liées à la congruence de l'offre et de la demande de logements abordables, les taux historiquement faibles de production de logements locatifs non subventionnés ne semblent pas inquiéter outre mesure les dirigeants américains. Aucune velléité à stimuler ou à augmenter la production de logements locatifs privés n'est présente, si ce n'est dans le secteur des logements abordables. Les taux d'inoccupation toujours très élevés dans le secteur locatif n'incitent pas particulièrement à stimuler la production dans ce marché, sauf dans des villes très précises où ces taux ne connaissent pas de tels sommets[40].

Le principal problème des États-Unis reste la satisfaction des besoins de logements abordables. La production de logements locatifs privés fait partie de cette stratégie globale, plus particulièrement les mesures d'incitation à la remise en état ou à la construction de projets axés sur les

ménages à revenu modeste ou faible. Ces mesures d'encouragement prennent la forme de subventions directes, versées dans le cadre de programmes de subsides en bloc — nommément les *Community Development Block Grants* (CDBG) et HOME — et de subventions indirectes telles que des mesures de dépenses fiscales, notamment le programme LIHTC et les obligations hypothécaires exemptées d'impôt.

Un autre problème important lié à la production d'immeubles à logements multiples locatifs abordables a été l'accès au crédit hypothécaire. Les institutions d'épargne et de prêt avaient été la source principale du financement par emprunt avant leur déconfiture au milieu des années 1980. L'industrie de l'épargne et du prêt en difficulté n'a été remplacée par aucune autre forme d'institution qui fournirait du financement pour les immeubles à logements multiples. Après la débâcle, la loi de 1989 sur la réforme, la restructuration et la réalisation des établissements financiers (la *Financial Institutions Reform, Restructure, and Enforcement Act*, FIRREA) stipulait des exigences assez sévères relatives au capital de risque pour les prêts octroyés aux promoteurs d'immeubles à logements multiples.

Ces nouvelles exigences ont considérablement restreint les niveaux de crédit hypothécaire puisque, dans le portefeuille du prêteur, les prêts aux immeubles à logements multiples sont assortis du facteur de pondération du risque le plus élevé (100 p. 100) en ce qui a trait aux réserves de capital. Cette situation est loin d'inciter les prêteurs à maintenir de tels actifs.

L'agence fédérale de logement (*Federal Housing Authority*, FHA) a modifié ses critères de souscription relatifs à l'assurance hypothécaire, un phénomène qui a aussi réduit les crédits hypothécaires disponibles pour la production de logements locatifs. Après des pertes importantes au milieu des années 1980 (attribuables à la faiblesse de la souscription et à la chute des marchés), la FHA a resserré ses critères relatifs à la souscription, et elle octroie de moins en moins de prêts pour la construction d'immeubles à logements multiples.

La grande priorité accordée à l'augmentation du taux de propriétaires, surtout parmi les minorités et les ménages à faible revenu, s'est accompagnée d'efforts soutenus pour élaborer de nouveaux programmes de souscription et d'amélioration du crédit dans le secteur de la propriété. De telles mesures ont été beaucoup plus longues à s'implanter dans le secteur des immeubles à logements multiples. Ainsi, l'élaboration et l'accroissement d'un marché secondaire de prêts aux immeubles à logements multiples sont beaucoup moins avancés que dans le secteur de prêts aux logements unifamiliaux.

En comparaison avec les prêts accordés aux propriétaires de logements unifamiliaux, la souscription pour les prêts aux immeubles à logements multiples est beaucoup moins normalisée, une condition préalable à la syndication du marché hypothécaire secondaire. En outre, les prêts accordés pour des immeubles locatifs sont en règle générale plus importants et ils ont une incidence marqué sur les flux des fonds de titres hypothécaires. Ces caractéristiques donnent mauvaise presse aux activités de prêt aux immeubles à logements multiples et dissuadent les prêteurs hypothécaires privés d'encourager l'amélioration du crédit.

Cette impossibilité d'accéder à un marché secondaire changeant, qui leur permettrait de liquider des prêts accordés pour des immeubles à logements multiples, a fait en sorte que les exigences de la FIRREA découragent les prêteurs hypothécaires conventionnels d'accorder de nouveaux prêts.

L'accès restreint au capital pour la production d'immeubles à logements multiples est compensé dans une certaine mesure par les nouvelles fiducies de placement immobilier (FPI), surtout pour les propriétés où les loyers sont plus élevés. Les FPI ont investi considérablement dans les immeubles locatifs au cours des deux dernières années, en privilégiant toutefois les propriétés existantes. Elles commencent à peine à s'intéresser à la construction de nouveaux immeubles locatifs — en fait, à la production de logements pour la classe moyenne ascendante, dans des marchés très bien établis[41].

En bref, la production de logements locatifs privés n'a pas été vu comme étant un enjeu stratégique depuis le début des années 1980 (la ERTA elle-même visait la reprise économique bien plus que la production de logements locatifs). Les politiques ont été axées sur d'autres composantes du système de logement, soit le secteur de la propriété et celui des logements locatifs abordables. Récemment, les politiques promulguées en cette matière sont les seules qui ont eu une influence sur l'activité dans le secteur locatif privé.

Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé

Historiquement, les politiques et les programmes visant à encourager ou à stimuler la production de logements locatifs privés aux États-Unis ont englobé à la fois des subventions directes et indirectes sous la forme de mesures fiscales. Toutes ces mesures ont eu une incidence sur les dépenses du trésor fédéral. Les mesures d'encouragement ont aussi occupé une place importante; elles ont été associées principalement à l'assurance hypothécaire et, plus récemment, à l'amélioration du crédit.

Les programmes de subventions visant à stimuler l'offre ont occupé une place de choix au cours des années 1960 et 1970; ils ont été quelque peu maintenus dans les années 1980, mais ils ne sont plus en vigueur actuellement. À des fins de référence, soulignons que ces programmes comprenaient des subventions au financement, telles que les taux d'intérêt bonifiés en vertu de l'article 236 de *la loi nationale sur l'habitation* de 1934; par ailleurs, l'article 8 de *la loi sur l'habitation* de 1937 stipulait des subventions pour compenser l'écart entre 30 p. 100 des revenus des locataires et les loyers du marché.

Les mesures fiscales liées aux dépenses en immobilisations comprennent la ERTA de 1981 ainsi que la *Tax Reform Act* de 1986, qui établissait le programme LIHTC.

La principale mesure d'encouragement a été l'assurance hypothécaire souscrite auprès de la FHA. Les assureurs hypothécaires privés jouent un rôle important dans le marché des maisons unifamiliales, mais ils ont confié le secteur de l'assurance des immeubles à logements multiples, à plus haut risque, à la FHA, en raison des divers pouvoirs qui lui sont conférés, mais surtout en vertu de l'article 221.

L'assurance hypothécaire de la FHA et deux dispositions fiscales sont encore en vigueur; elles sont expliquées plus en détail dans la section suivante.

L'assurance hypothécaire fédérale

Description du programme ou de la politique

Les programmes mis en vigueur en vertu des paragraphes (3) et (4) de l'article 221(d) de *la loi nationale sur l'habitation* du ministère américain de l'Habitation et de l'Aménagement urbain (HUD) sont les principales mesures utilisées pour assurer les prêts à l'habitation des immeubles de cinq logements ou plus. En offrant une garantie aux prêteurs en cas de défaut de paiement, les assurances hypothécaires encouragent ces derniers à fournir du financement et, en fonction des critères de souscription en vigueur, à augmenter le pourcentage des coûts du projet qu'ils sont prêts à financer. Les critères de souscription autorisent des prêts couvrant jusqu'à 90 p. 100 cent des frais de construction. Le programme offre une assurance à la fois pour les constructions neuves, pour les remises en état importantes et pour le refinancement.

Contexte historique

La *Federal Housing Administration* (l'organisme d'assurance hypothécaire du HUD) permet au gouvernement fédéral d'offrir une gamme de produits d'assurance hypothécaire qui facilitent l'octroi de prêts immobiliers par des prêteurs privés. Les paragraphes (3) et (4) de l'article 221 de la loi nationale sur l'habitation ont été mis en vigueur en 1954 et en 1959 respectivement.

Actuellement, l'article 221(d)(3) permet d'assurer des prêts couvrant jusqu'à 100 p. 100 des frais de remplacement octroyés aux emprunteurs publics à but non lucratif et groupés en coopératives. Par ailleurs, l'article221(d)(4) limite le montant du prêt à 90 p. 100, sans égard au type de débiteur hypothécaire. La mise en vigueur de l'assurance hypothécaire, autant aux États-Unis qu'au Canada, découlait d'un désir de réduire les activités de prêts directs du gouvernement, tout en assurant l'accès à du financement abordable.

Les prêts en vertu de l'article 221 visent à stimuler la production de logements locatifs abordables, et c'est pourquoi le HUD a réglementé les loyers des projets assurés. Ils ne pouvaient pas excéder les loyers fixés pour des projets comparables dans un même marché. En 1983, le HUD a aboli cette restriction ainsi que les exigences d'approbation des loyers, des dépenses et des frais par le Ministère, sous réserve que les propriétaires acceptent de limiter la distribution des profits issus de l'exploitation des projets.

Le principal programme en vertu de l'article 221 en vigueur au cours des années 1980 était la coassurance de la FHA. En vertu de ce programme, la FHA autorisait les prêteurs à consentir des prêts hypothécaires, à les traiter et à les souscrire, de même qu'à offrir les services associés et, le cas échéant, à gérer l'aliénation des propriétés en défaut. Les prêteurs étaient responsables des cinq premiers pour cent des pertes associées à des prêts consentis en vertu de cette disposition. Les pertes excédant ce montant, après calcul du produit de l'aliénation, étaient réparties selon le ratio suivant : 15 p. 100 pour le prêteur et 85 p. 100 pour la FHA. Les frais de services engagés par le prêteur étaient remboursés à l'approbation du prêt. La grande majorité des activités de coassurance au cours des années 1980 étaient liées à du refinancement par la FHA en vertu de l'article 23(f); cependant, quelque 61 000 nouveaux logements dans 314 projets ont été construits.

Buts et objectifs particuliers

Comme il a déjà été mentionné, l'assurance hypothécaire vise la mise en commun des risques, pour encourager les prêteurs privés à consentir des prêts. L'article 221 portait précisément sur l'appui à l'investissement dans le secteur des immeubles à logements multiples. En réduisant les risques pour les prêteurs, l'assurance hypothécaire encourage ces derniers à augmenter le ratio prêt-valeur des prêts, un élément clé qui diminue la mise de fonds exigée d'un promoteur ou d'un investisseur dans un projet. L'investisseur jouit d'un rendement amélioré sur la mise de fonds, même s'il dépend des taux d'intérêt en vigueur. Par ricochet, l'investissement dans le logement locatif devient plus concurrentiel par rapport à d'autres véhicules d'investissement.

Durée et niveau de financement

L'article 221 est en vigueur depuis 1950. Contrairement à d'autres programmes d'assurance de la FHA axés sur les maisons individuelles, qui devaient être rentables (produire des recettes), les programmes d'assurance visant les immeubles à logements multiples ont constamment nécessité l'injection de crédits par le Congrès.

Incidences et retombées positives de l'initiative

Le programme d'assurance hypothécaire de la FHA a grandement favorisé l'investissement dans les immeubles à logements multiples. En 1980, l'assurance de la FHA couvrait 30 p. 100 de tous les prêts hypothécaires locatifs pour des immeubles à logements multiples; en 1990 cependant, la part du marché avait diminué à 6 p.100 pour l'ensemble des prêts accordés aux immeubles à logements multiples. (La grande partie de ces derniers est financée selon un mode conventionnel, qui exige que l'investisseur injecte une mise de fonds assez élevée pour éviter le recours à l'assurance hypothécaire.)

Le déclin du marché de l'assurance de la FHA s'explique, en partie, par un changement dans la politique publique. En effet, le gouvernement a

aboli le programme d'aide découlant de l'article 8, qui versait de l'aide au loyer en fonction des projets. Tous les projets construits en vertu de cet article étaient assurés par la FHA. Le déclin a aussi résulté de pertes substantielles de la FHA, particulièrement liées à la coassurance. Selon l'analyse du Bureau de comptabilité générale (GAO) sur les finances des immeubles à logements multiples, le programme a généré des pertes excédant 2,8 milliards de dollars; elles ont été attribuées à des failles inhérentes au programme ainsi qu'à une gestion inadéquate (GAO, 1994).

Les conséquences de ces pertes imposantes (qui ont aussi eu des retombées pour les prêteurs qui ont participé au programme de coassurance) ont renforcé la perception des prêteurs et des investisseurs selon laquelle les prêts aux immeubles à logements multiples recelaient des risques très élevés. De plus, cette expérience a rendu la FHA très réticente à élaborer de nouveaux produits d'amélioration du crédit pour les prêts aux immeubles à logements multiples.

De nombreux prêts consentis en vertu du programme de coassurance ont été achetés et garantis par Freddie Mac, l'un des véhicules du marché des hypothèques de second rang. En raison des failles importantes du programme, Freddie Mac a interrompu son programme d'achat au comptant (qui faisait circuler des capitaux dans le marché hypothécaire des immeubles à logements multiples).

Au milieu des années 1990, les volumes d'assurances octroyées par la FHA ont connu une certaine remontée, grâce surtout aux objectifs spéciaux axés sur les logements abordables imposés aux deux entreprises du marché secondaire des hypothèques parrainées par le gouvernement, Freddie Mac et Fannie Mae. La loi prescrit en effet que les entreprises parrainées par le gouvernement achètent des volumes de prêts associés à des immeubles à logements multiples abordables auprès de prêteurs individuels. Dans de nombreux cas, les prêts assurés font partie d'un programme de financement multicouche, dont une partie importante provient de subventions publiques – sous la forme de prêts subordonnés, bonifiés en vertu du programme HOME et du programme communautaire de subsides en bloc. (Se reporter à Pomeroy et autres, 1998, pour les détails sur les projets de partenariat.)

État actuel de la situation

Les paragraphes (3) et (4) de l'article 221 (d) sont encore en vigueur, mais les volumes sont très bas. En 1996 et 1997, 124 et 147 projets respectivement ont été souscrits, pour un total d'un peu plus de 23 000 logements par année.

Leçons pour le Canada

À l'instar des États-Unis, le Canada s'est doté d'un programme d'assurance hypothécaire public, qui comprend des produits affectés aux immeubles locatifs. Au contraire de l'organisme américain, la SCHL a toujours cherché à maintenir des primes qui garantissent l'autonomie du Fonds d'assurance hypothécaire (FAH). En dépit de cet objectif, la composante du Fonds visant le secteur locatif a subi des pertes (insuffisance de primes).

La conjoncture économique dans de nombreux marchés canadiens rend la construction de nouveaux logements locatifs très peu viable sur le plan économique, surtout à court terme. La valeur des prêts pour les propriétés locatives se situe entre 60 et 80 p. 100 seulement du coût réel, de sorte que, même avec un prêt assuré à 85 p. 100 (85 p. 100 de la valeur d'emprunt, et non le coût réel), les promoteurs potentiels dans le secteur locatif doivent fournir des mises de fonds très importantes, qui peuvent atteindre 30 à 40 p. 100 des frais de construction. Étant donné le taux de rendement relativement faible de l'investissement dans le secteur locatif et les risques très élevés, les investisseurs sont très peu attirés par ce secteur et on s'attend à des niveaux d'investissements très bas.

Le régime d'assurance hypothécaire au Canada semble mieux établi et mieux géré que ce n'est le cas aux États-Unis, de sorte qu'il est difficile de

tirer quelque leçon que ce soit de l'expérience américaine en ce domaine. Cependant, l'encouragement d'un marché hypothécaire secondaire pour les immeubles à logements multiples pourrait être profitable et contribuer à augmenter la liquidité des prêts pour le secteur locatif privé.

Les incitatifs fiscaux du fédéral

Description du programme ou de la politique

Les mesures fiscales constituent l'un des moyens importants utilisés aux États-Unis pour stimuler la production de logements locatifs. Au début des années 1980, des mesures d'amortissement accéléré et la possibilité de déduire des coûts accessoires ont été les principales mesures utilisées pour motiver l'investissement à grande échelle dans le secteur locatif. Depuis 1986, le seul programme important qui a contribué à la construction et à la remise en état de logements locatifs a été *Low Income Housing Tax Credit*.

Contexte historique

En vertu des lois fiscales en vigueur avant 1981, les investisseurs dans des propriétés locatives pouvaient choisir parmi diverses méthodes d'amortissement des coûts associés au projet; dans la plupart des cas, la période d'amortissement était de 33 années. Cela permettait de déduire des coûts de production très considérables et de réduire le revenu imposable.

La *loi ERTA* de 1981 réduisait à 15 années la période d'amortissement des immobilisations du secteur locatif, en plus de permettre l'amortissement accéléré. Des travaux de remise en état importants apportés à un bien appartenant à un ménage à faible revenu pouvaient être totalement amortis en cinq ans. La remise en état de constructions historiques était admissible à un crédit d'impôt à l'investissement de 25 p. 100, ce qui encourageait la remise en état de ces structures. De plus, ces dispositions fiscales s'appliquaient aux investisseurs passifs, ce qui permettait de déduire des pertes de revenus provenant d'autres sources.

Le LIHTC, en vertu de *la loi sur la réforme fiscale* de 1986, remplaçait des mesures fiscales précédentes; le programme a beaucoup mieux réussi à encourager la production de logements locatifs abordables. En vertu de l'article 42 du code des taxes intérieures, le LIHTC offre une série de crédits d'impôt sur 10 ans applicables aux impôts des investisseurs dans des projets de location admissibles. Il s'agit de crédits à parts égales déduits de l'impôt fédéral à payer, et non d'une simple déduction d'un revenu imposable.

Buts et objectifs particuliers

La ERTA et le LIHTC sont des mesures fiscales qui visaient à améliorer le rendement net des capitaux investis dans le secteur locatif, ainsi qu'à attirer les investisseurs.

Les dispositions de la ERTA faisaient partie d'un programme de relance économique post-récession, voué plus particulièrement à la stimulation de l'emploi dans les métiers de la construction. Les produits des capitaux découlant des mesures fiscales étaient souvent combinés à diverses formes d'aide aux projets locatifs (en vertu de l'article 8 de *la loi américaine sur l'habitation*) – des subventions directes – et réduisaient les loyers à 30 p. 100 du revenu. Cependant, ces dispositions fiscales ne visaient pas à équilibrer l'offre de logements abordables, et beaucoup de logements au taux du marché ont été créés.

La mise de fonds à laquelle la perspective de dix années de crédits d'impôt donne lieu couvre en général environ le tiers du total des coûts d'aménagement. Ce montant n'étant pas suffisant pour fixer des loyers abordables, une autre forme d'aide est nécessaire car les revenus nets provenant des loyers (limités parce qu'ils doivent être abordables pour les locataires à faible revenu) ne permettent de rembourser que le tiers de la dette hypothécaire totale, ce qui laisse un écart d'un tiers (Wallace, 1995). Il faut trouver les fonds nécessaires pour couvrir ce dernier tiers auprès de diverses autres sources, ce qui donne lieu à une multiplication des sources de financement.

Incidences et retombées positives des initiatives

Les mesures fiscales adoptées en vertu de la ERTA ont produit un effet important sur la production de logements locatifs. Les mises en chantier de collectifs d'habitation ont fait un bond, passant de 379 000 logements en 1981, à plus de 600 000 logements par année entre 1983 et 1986, ce que de nombreux analystes ont considéré comme de la surconstruction. Dans la plupart des cas, les ensembles d'habitation aménagés au cours de la période de 1981 à 1986 ont été assurés dans le cadre du programme de coassurance de la FHA. Étant donné la surconstruction, l'affaiblissement des marchés et les méthodes de souscription peu rigoureuses mentionnées précédemment pour ce programme, les cas de défaut se sont multipliés.

En 1985, le U.S. General Accounting Office a effectué un examen des stimulants utilisés pour encourager l'investissement privé dans la production de collectifs d'habitation. L'analyse a porté sur l'effet de différentes mesures sur le taux de rendement après impôt (taux étalon de 15 pour cent). En résumé, l'examen a permis de constater ce qui suit :

- les mesures fiscales de la ERTA ont permis d'augmenter le taux de rendement, qui est passé de 15 à 16 p. 100;
- le levier financier associé à l'accès à l'assurance hypothécaire fédérale (visant à réduire la mise de fonds) a donné lieu à un accroissement du taux de rendement, lequel est passé de 16 à 25 p. 100;
- ü le taux d'intérêt inférieur au taux du marché découlant des subventions de financement directes offertes pour le logement des aînés en vertu de l'article 202 a encore fait augmenter le taux de rendement, de 25 à 29 p. 100.

On reconnaissait déjà que les mesures fiscales prévues par la ERTA étaient extrêmement avantageuses (cela s'applique à de nombreuses mesures, et non seulement à celles qui visent le logement), particulièrement quand elles étaient jumelées à d'autres programmes comme l'aide aux ensembles visée par l'article 8 ou les prêts à des taux inférieurs au taux du marché visés par l'article 202. Ainsi, la *Tax Reform Act* de 1986 avait pour objet d'éliminer bon nombre des avantages fiscaux qui avaient été introduits seulement cinq ans plus tôt.

Dans le cas du logement, s'alliant de façon inattendue, les établissements financiers, l'industrie de l'immobilier et les tenants du logement abordable ont réussi à préserver certaines mesures fiscales comportant des cibles précises visant la production de logements abordables. C'est ainsi que la LIHTC a été adoptée, initialement sur une base annuelle, puis récemment de façon permanente par le Président Clinton.

Depuis son adoption, la LIHTC a contribué à la production de quelque 70 000 à 90 000 logements locatifs dans des collectifs d'habitation. La proportion de ces logements se situe entre le total des mises en chantier de logements locatifs, au cours de 1991, alors que la récession a ralenti considérablement la production, et peut-être un tiers des logements locatifs achevés ces dernières années. Il n'existe pas de données précises car la nouvelle méthode de production de logements abordables comporte une multitude de sources de financement et de programmes de financement, de sorte que les logements produits en application d'un programme particulier peuvent être comptés en double, sinon en triple (Voir Pomeroy et al., 1998).

Durée et niveau de financement

Les dispositions de la ERTA de 1981 ont été en vigueur de 1981 à 1986. Aucun financement explicite n'a été fourni, mais on a enregistré des coûts implicites en dépenses fiscales.

La LIHTC a été adoptée en 1986. Elle prévoyait des affectations de crédit annuelles fondées sur une formule (1,25 $ per capita) totalisant quelque 315 millions de dollars. Puisque les crédits sont utilisés annuellement par des investisseurs sur une période de dix ans, et en raison des niveaux de crédits s'ajoutant chaque année, la dépense totale au bout de la dixième année équivaut à environ

3 milliards de dollars (10 x 315 millions de dollars). Étant donné que les logements étaient en construction et que les crédits ne pouvaient être utilisés avant que les logements soient prêts, on constate un court laps de temps avant que l'effet de la dépense fiscale se fasse complètement sentir. Le coût donné pour 1997 a été de 2,8 milliards de dollars US, ce qui correspond à dix années de crédits accumulés (HUD, 1997).

État actuel de la situation

La ERTA de 1981 a été supplantée par la *Tax Reform Act* de 1986.

Les mesures de la LIHTC demeurent. Une proposition est actuellement devant le Congrès. Elle vise l'augmentation de l'affectation annuelle, de 1,25 $ per capita à 1,75 $ per capita.

Leçons pour le Canada

Comme les États-Unis, le Canada a recouru à des mesures fiscales pour stimuler la production de logements locatifs, notamment le programme IRLM (1974-1981). Ce programme comportait certaines des dispositions de la ERTA, et plus particulièrement celle qui permettait aux investisseurs passifs de déduire les pertes de leurs autres revenus.

Les recherches ont généralement permis de conclure (tant au Canada qu'aux États-Unis) que ces mesures se traduisent en grande partie par l'accélération de l'activité de construction plutôt que par un ajout net de nouveaux logements. Les retombées du programme servent souvent à financer les coûts d'aménagement (par exemple, quand les promoteurs s'attendent à de meilleurs rendements, l'évaluation de la propriété augmente et les prix des terrains s'en trouvent habituellement accrus). Dans l'intervalle, le Trésor doit assumer des dépenses fiscales élevées. De nombreux économistes se prononcent en faveur d'une subvention directe et explicite, plutôt que de telles mesures fiscales opaques.

Obligations exonérées d'impôt

Description du programme ou de la politique

Aux États-Unis, on utilise beaucoup les obligations exonérées d'impôt depuis les années 30 afin de financer les divers programmes municipaux d'immobilisations, ce qui comprend la construction et la remise en état des logements. On s'en sert aussi bien pour les aménagements sans but lucratif que pour les aménagements à but lucratif, quand on prévoit la production de logements destinés à des ménages à faible revenu. Les organismes d'habitation locaux ou d'État peuvent émettre des obligations. L'intérêt versé sur les obligations est exonéré d'impôt fédéral (et de l'impôt levé par l'État, selon sa volonté). Par conséquent, le rendement après impôt est supérieur, et les obligations sont émises à des taux avantageux tenant compte de ce facteur. On obtient ainsi un financement à plus faible taux d'intérêt.

Contexte historique

Les obligations exonérées d'impôt sont utilisées aux États-Unis depuis les années 30. Les organismes de financement de l'habitation de l'État et des localités ont le droit d'émettre des obligations en vertu de l'article 103 du Internal Revenue Code. Jusqu'à 1968, peu de restrictions entravaient le recours aux obligations et le pouvoir relatif à l'émission d'obligations était illimité, ce qui exposait le trésor fédéral à un degré inconnu de pertes de revenus fiscaux. En 1968, devant le recours accru aux obligations, le Congrès a modifié l'article 103 pour rendre les obligations imposables, mais a permis l'exonération à des fins particulières, notamment pour la construction et la remise en état de logements.

En 1980, la loi a de nouveau été modifiée de manière à exiger que les obligations soient utilisées pour aider à la production de logements abordables; 20 p. 100 des logements produits doivent être destinés à des ménages à faible

revenu. La *Mortgage Subsidy Bond Act* de 1980 fixe également des niveaux maximum sur le volume total d'obligations que peut émettre chaque État.

On a recouru aux obligations pour obtenir des fonds afin de financer les nouveaux aménagements et de refinancer des émissions moins récentes au moyen d'obligations à meilleurs taux. De plus, les agences de financement sont aussi autorisées à émettre des obligations exonérées d'impôt pour le compte d'organismes de bienfaisance. Cette disposition se trouve à l'alinéa 501 (c)(3), après l'article du Internal Revenue Code autorisant le statut d'organisme de bienfaisance.

On a recouru aux obligations pour obtenir des fonds afin de financer les nouveaux aménagements et de refinancer des émissions moins récentes au moyen d'obligations à meilleurs taux. De plus, les agences de financement sont aussi autorisées à émettre des obligations exonérées d'impôt pour le compte d'organismes de bienfaisance. Cette disposition se trouve à l'alinéa 501 (c)(3), après l'article du Internal Revenue Code autorisant le statut d'organisme de bienfaisance.

Buts et objectifs particuliers

L'objectif de la législation à l'appui des émissions d'obligations exonérées d'impôt était de donner aux gouvernements des États et aux gouvernements locaux un moyen de lever des fonds pour divers travaux publics et aménagements de logements. En mettant les obligations à l'abri de l'impôt fédéral, les États et les localités pouvaient avoir accès à du financement moins coûteux. Comme tel, cela équivaut à une subvention fédérale pour un emprunt local. Cette initiative n'avait pas précisément pour but de stimuler la production de logements locatifs privés. Cependant, la loi de 1980 a élargi cette disposition de manière à englober le logement locatif, à condition que l'ensemble ainsi financé soit destiné à des ménages à faible revenu admissibles.

Incidences et retombées positives des initiatives

Les obligations exonérées d'impôt sont devenues un élément courant du financement des initiatives locales. En termes de logement, et dans le contexte de la période couverte par le présent rapport, le volume des obligations a fluctué. On a constaté, au début des années 1980, un accroissement remarquable du financement basé sur les obligations exonérées d'impôt au début des années 1980, lesquelles sont passées de 1,1 milliard de dollars en 1981, à 5,1 milliards de dollars en 1982. Ce niveau s'est maintenu jusqu'au milieu des années 1980 (GAO, 1986).

Cette poussée a eu lieu à la suite de la réforme de la ERTA et a coïncidé avec l'augmentation phénoménale des taux d'intérêt, la réduction des subventions directes à la production de logements abordables et, d'une manière significative, les restrictions imposées sur la disponibilité des crédits accordés par les sources habituelles à la production de collectifs d'habitation.

L'adoption de la LIHTC en 1986 a entraîné le déclin du recours aux obligations. La baisse est attribuable au fait que le niveau de crédit d'impôt passait de neuf à quatre pour cent des coûts d'immobilisation admissibles pour les ensembles réalisés à la fois avec l'aide de la LIHTC et de subventions fédérales continues ou de financement exonéré d'impôt. Par conséquent, les promoteurs de logements abordables ont eu tendance à recourir à l'un ou l'autre, mais pas à une combinaison des deux.

En 1994, les obligations émises pour financer l'aménagement de nouveaux collectifs d'habitation se sont élevées au total à 0,482 milliard de dollars et ont été associées à la production de quelque 8 185 logements. Pendant la même période, les obligations émises en vue du refinancement se sont chiffrées à un total nettement plus élevé de 1,387 milliard de dollars (22 260 logements). Du fait des restrictions imposées dans la loi de 1980 concernant le ciblage des logements, la plupart des obligations

exonérées d'impôt utilisées pour le financement de collectifs d'habitation sont associées à la production de logements abordables (bien que le promoteur puisse être un organisme sans but lucratif ou un organisme à but lucratif).

Durée et niveau de financement

Les obligations exonérées d'impôt sont autorisées depuis les années 1930. Au cours des dernières décennies, comme nous l'avons indiqué précédemment, les émissions d'obligations visant la production de collectifs d'habitation ont atteint les 5 milliards de dollars mais ont par la suite décliné jusqu'à moins de 2 milliards de dollars pas année (ce qui comprend le refinancement).

État actuel de la situation

Le financement à l'aide d'obligations exonérées d'impôt est toujours utilisé, mais les volumes relatifs aux collectifs d'habitation demeurent plutôt faibles par rapport aux périodes de pointe du début des années 1980.

Leçons pour le Canada

Bien qu'il y ait également, dans les municipalités canadiennes, une tradition de longue date de recours aux obligations et aux débentures, aucune exonération d'impôt fédéral n'a été appliquée.

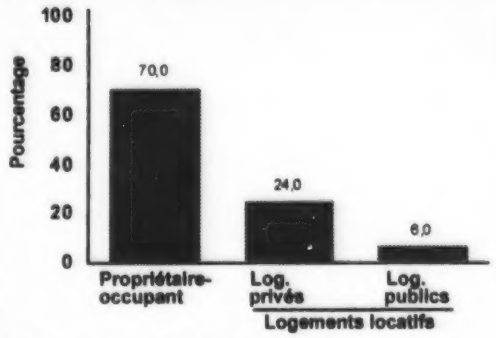
Au Canada, on a généralement procédé à des transferts monétaires directs du gouvernement fédéral aux provinces, ou au transfert de points d'impôt en application de la péréquation fédérale-provinciale, plutôt que de recourir à une subvention fédérale plus indirecte qui découlerait d'obligations exonérées d'impôt. Les efforts du Congrès américain visant l'établissement de maximums et de critères concernant le recours à cette source de financement indique que l'exposition illimitée du trésor fédéral à de telles pertes sur les dépenses est insoutenable.

Jusqu'à tout récemment, la réforme fiscale au Canada se concentrait sur la clarification du système fiscal (p. ex. par la suppression des stimulants fiscaux et des abris fiscaux). En plusieurs occasions, les municipalités ont suggéré le recours aux obligations exonérées d'impôt, mais le gouvernement fédéral a résisté avec persistance à de telles mesures.

Caractéristiques du marché

On estime que les propriétaires-occupants représentaient 70 p. 100 de la totalité des ménages en Australie, en 1997. Il s'agit de l'un des taux les plus élevés de propriétaires-occupants parmi les pays que couvre la présente analyse. Les locataires de logements locatifs publics représentaient six pour cent du total des ménages. Les 24 p. 100 restants étaient constitués de locataires de logements privés. La plupart de ces locataires de logements privés occupaient des logements appartenant à des particuliers et à des sociétés; cependant, quelque cinq pour cent des locataires de logements privés, et un pour cent du total des ménages, ne payaient pas de loyer ou vivaient dans des habitations appartenant à d'autres types de propriétaires-bailleurs (p. ex. des employeurs, des coopératives, etc.).

Figure A12 :
Parc immobilier selon le mode d'occupation
Australie, 1997

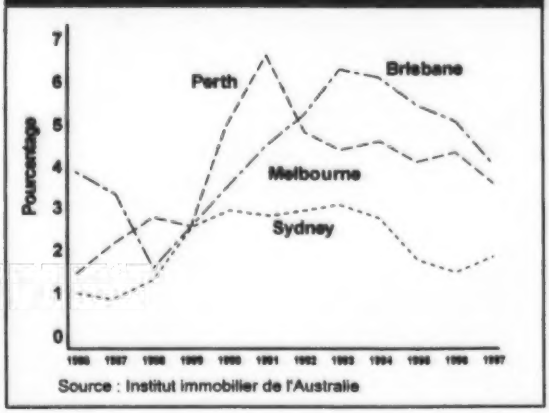


Source : Bureau australien de la statistique

La représentation relative des propriétaires-occupants et des locataires de logements publics et privés est demeurée stable depuis 1980.

Comme l'illustre la figure A13, les taux d'inoccupation dans les grandes villes sont relativement élevés. Selon les données fournies par la Real Estate Institute of Australia, les taux d'inoccupation des logements locatifs dans toutes les capitales des États ont atteint une pointe au cours de la première moitié des années 1990. En 1997, les taux d'inoccupation à Sydney et à Melbourne étaient retombés à environ deux pour cent. Toutes les autres capitales d'État affichaient des taux d'inoccupation plus élevés, soit d'au moins 3,5 p. 100.

Figure A13 :
Taux d'inoccupation des logements locatifs
Australie, 1986-1997



Source : Institut immobilier de l'Australie

Les données australiennes sur les mises en chantier ne sont pas divisées en fonction du mode d'occupation. Les ensembles d'habitation construits spécialement à des fins locatives ne semblent pas constituer une partie importante du marché locatif privé. La plupart des propriétaires-bailleurs en Australie possèdent relativement peu de logements. En général, les particuliers achètent des logements ou habitations individuelles faisant partie de «blocs de logements» (logements en copropriété, au Canada), et les particuliers à revenu élevés achètent de petits blocs d'appartements (seuls ou en association avec d'autres) auprès de promoteurs ou de constructeurs qui construisent principalement des logements pour le marché des abris fiscaux.

Environ la moitié du parc de logements locatifs privés en Australie est constituée de maisons

individuelles. Au Canada, les maisons individuelles représentent 15 p. 100 du parc locatif privé.

Une analyse des caractéristiques des propriétaires-bailleurs de New South Wales a révélé que près des deux-tiers d'entre eux étaient des particuliers et qu'ils possédaient plus de la moitié du parc de logements locatif (Australie, 1996). Les propriétaires-bailleurs restants étaient des partenariats dans une proportion de 30 p. 100, et des sociétés dans une proportion de 6 p. 100 seulement. Les sociétés possédaient moins de 20 p. 100 de la totalité du parc de logements locatifs, et presque la moitié de ces sociétés ne possédaient qu'une propriété. Une autre étude (citée dans le même rapport) a permis de constater que 78 p. 100 des propriétaires de logements locatifs australiens ne possédaient qu'une propriété.

Réglementation

Les gouvernements des États ont le pouvoir de légiférer en matière de relations propriétaires-locataires. Tous les États possèdent des lois sur les relations propriétaires-locataires, mais la portée de ces lois varie nettement. De façon particulière, certains États possèdent des commissions qui détiennent les dépôts en cas de dommages versés par les locataires et qui servent d'arbitres en cas de différends au sujet des dommages et du remboursement des dépôts.

Il n'y a pas eu de contrôle des loyers en Australie, si ce n'est immédiatement avant et après la Seconde Guerre mondiale.

Les politiques des gouvernements des États et des localités régissant la modification du zonage à des fins d'aménagement résidentiel ont fait l'objet de critiques dans certains milieux puisque l'on estime qu'elles contribuent dans une grande mesure aux pénuries périodiques de logements et aux coûts élevés d'aménagement de collectifs d'habitation dans les grandes villes, et particulièrement à Sydney.

En résumé, le contexte de la réglementation en Australie est perçu comme étant nettement moins néfaste pour l'investissement dans le logement locatif que dans la plupart des autres pays examinés.

Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions

Le traitement fiscal relatif aux propriétés locatives a subi des changements importants depuis le début des années 1980.

En 1985, le gouvernement fédéral a introduit un impôt sur les gains en capital réels (dépassant le taux d'inflation) seulement. Les propriétés occupées par leur propriétaires ne sont pas soumises à l'impôt sur les gains en capital. Les propriétaires d'immeubles locatifs acquis avant 1985 sont également exemptés de l'impôt sur les gains en capital.

Parallèlement au nouvel impôt sur les gains en capital s'appliquant aux logements locatifs acquis en 1985 ou par la suite, le gouvernement a introduit un amortissement cumulé (de 4 p. 100) pour les propriétés de rapport neuves seulement, et notamment les ensembles locatifs. Antérieurement, l'amortissement n'était pas admissible à des fins d'impôt.

Dans le cadre des changements apportés en 1985, on a imposé un moratoire sur la pratique selon laquelle on déduisait d'autres revenus les pertes subies sur les propriétés locatives (en cas de déficit entre le revenu locatif et les coûts d'intérêt et d'exploitation) à des fins fiscales. Même si cette déduction reflétait des pertes d'exploitation réelles (ce qui diffère des pertes comptables), on ne permettait pas de dépréciation pour les immeubles antérieurs à 1985. Cette pratique était couramment utilisée en guise d'abri fiscal pour les contribuables à revenu élevé.

Le moratoire relatif à cette pratique a été levé en 1987. On cherchait ainsi à stimuler la production de nouveaux logements locatifs. Selon les représentants de l'industrie du logement, les

changements apportés en 1985 avaient donné lieu à une baisse de l'offre de logements locatifs neufs, comme en témoignaient en partie les faibles taux d'inoccupation enregistrés dans certains centres, notamment Sydney. Parallèlement à ces mesures, on a aussi réduit de 4 à 2,5 p. 100 l'amortissement cumulé (qui ne s'applique toujours qu'aux propriétés neuves).

Les Australiens estiment que leurs mesures fiscales créent un contexte très favorable à l'investissement dans le logement locatif, particulièrement pour ceux qui ont un taux marginal d'imposition élevé (Australie, 1996). Cela semble vrai (du point de vue de la fiscalité canadienne), dans la mesure où l'amortissement peut servir à créer des pertes applicables à d'autres revenus, à des fins d'imposition; cependant, l'amortissement ne peut servir que pour les propriétés locatives neuves.

Les impôts levés par l'État sur le logement locatif peuvent constituer un facteur important en termes d'investissement. Les États australiens n'ont pas de source de revenu indépendante substantielle. Ils ne lèvent pas d'impôts ou de taxes de vente, mais l'essentiel de leurs revenus prend la forme de subventions du gouvernement fédéral. Parce qu'ils ne prélèvent pas eux-mêmes d'impôts sur le revenu et de taxes de vente, les États doivent compter sur les impôts fonciers et les droits de timbre (taxes sur les transactions), lesquels ont tous deux pour effet de jouer sur le coût d'exploitation des logements locatifs. Les taux de ces taxes varient d'un État à l'autre, mais elles peuvent constituer des dépenses importantes pour les propriétaires-bailleurs. Ces impôts fonciers d'État s'ajoutent aux impôt fonciers levés par les gouvernements locaux.

Les impôts fonciers exigés par l'État sont levés annuellement et sont établis selon la valeur des propriétés. Les impôts foncier se situent en moyenne entre un et trois pour cent de la valeur médiane des habitations (les propriétaires-occupants sont exemptés). Les taux d'imposition sont plus élevés pour les contribuables qui possèdent des propriétés dont la valeur est plus élevée. Certains États imposent des taux marginaux d'impôt foncier se situant entre 2 et 4 p. 100 pour les contribuables dont les propriétés sont de valeur plus élevée. Dans certains États, la valeur totale d'un portefeuille d'investissement est traitée globalement, ce qui donne lieu à des taux d'imposition plus élevés pour les gros investisseurs que si leurs propriétés étaient imposées individuellement. On a donné ces impôts fonciers d'État comme constituant un obstacle majeur à l'investissement dans n'importe quel type de logements locatifs, outre les petites propriétés locatives (faisant l'objet de taxes moins élevées).

Des droits de timbre sont aussi exigés sur les loyers des locataires (1 p. 100, ou davantage, du loyer annuel, dans certains États) et sur les transactions relatives à des propriétés (de 3 à 5 p. 100 sur les ventes de propriétés de 300 000 $ ou plus) et sur les hypothèques. Les taux des droits de timbre varient d'un État à l'autre.

En somme, il n'existe pas de programme de subvention visant le secteur du logement locatif privé. D'un point de vue fiscal, les États imposent un certain nombre de fardeaux fiscaux que le traitement fiscal très favorable des revenus sur les investissements dans le logement locatif réussit cependant à compenser dans une grande mesure. La possibilité de déduire d'autres revenus les dépenses subies est cependant devenue un facteur important pour ce qui est de rendre le marché locatif attrayant pour les investisseurs, comme en témoigne la baisse de production connue à l'époque où l'on a temporairement cessé cette pratique.

Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques

La plupart des travaux d'analyse et d'élaboration de politiques en Australie portent essentiellement sur la promotion de l'accession à la propriété ou, pour ceux qui ont besoin d'aide, sur le logement locatif public. Il semble que, dans une grande mesure, l'offre de logements locatifs privés ait été laissée au gré des forces du marché.

En Australie, on semble se préoccuper très peu de ce que l'offre de logements locatifs privés soit suffisante. En fait, selon un rapport récent du gouvernement, rien n'indique une défaillance chronique du marché locatif privé (Australie, 1997 b : 62). D'après ce rapport, aucun des problèmes associés à une insuffisance de l'offre (faibles niveaux de satisfaction quant au logement, listes d'attente, recours accru au logement à prix modique en périphérie des centres urbains) ne sont évidents en Australie.

Le rapport poursuit en disant que, pour la majorité des locataires à faible revenu, l'accès au logement serait possible sur le marché locatif privé, en supposant que le logement est abordable pour les personnes à faible revenu. On conclut dans le rapport que l'offre de logements locatifs, bien que de nature complexe, répond à la demande avec le temps et que les problèmes d'abordabilité sont fonction des faibles revenus. Par conséquent, les programmes ou politiques conçus pour stimuler la production de logements locatifs privés sont sans intérêt.

L'Australie semble en être à repenser son système de logement social et à envisager un virage vers la mise à contribution accrue du secteur privé par le recours à des allocations logement pour résoudre les problèmes d'abordabilité. On compterait cependant sur la capacité démontrée du secteur locatif privé pour produire un parc de logements locatifs suffisant. On aurait aussi comme autre objectif de permettre aux locataires à faible revenu d'accéder à des logements du secteur privé, plutôt que de demeurer inscrits sur les listes d'attente du logement public.

Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé

On ne s'est pas tellement intéressé à la mise en œuvre de programmes ou de politiques visant à stimuler la production de logements locatifs privés en Australie. Exception faite de quelques périodes de forte demande dans les grands centres (particulièrement à Sydney), on a généralement jugé que l'offre de logements locatifs privés répondait à la demande.

L'effet de levier négatif, qui permet aux propriétaires-bailleurs de logements locatifs de déduire des pertes d'exploitation — augmentées de l'amortissement pour les nouvelles constructions — d'autres sources de revenus, est perçu comme un avantage significatif pour les propriétaires australiens. Cette disposition a été abrogée durant une courte période au milieu des années 1980, mais elle a été très rapidement réinstaurée. D'ailleurs, les deux principaux partis politiques ont réitéré leur appui au maintien de cette disposition, en invoquant que des changements auraient des incidences négatives sur l'offre de logements locatifs privés.

Outre cet «avantage fiscal», très peu d'initiatives ont visé à encourager l'investissement dans de nouvelles propriétés locatives. Une mesure prévue pour la fin des années 1980 n'a jamais été adoptée; elle devait instaurer un programme d'orientation de l'investissement vers les logements locatifs à faible coût, au moyen de subventions directes du gouvernement fédéral. Le plan prévoyait le versement de subventions initiales en supplément au financement privé axé sur l'offre de logements locatifs abordables. Aucun État n'a répondu à l'appel de propositions pour de tels projets, aucun projet n'a été déposé et aucuns fonds n'ont été affectés à ce plan. Des fonctionnaires du secteur du logement ont confirmé le manque d'intérêt évident envers cette initiative.

Des programmes ont favorisé l'offre de logements locatifs publics au moyen de partenariats entre le public et le privé. De nombreuses entreprises louaient des projets locatifs privés pour les offrir comme logements publics. L'une de ces entreprises particulièrement novatrices, la *Public Equity Partnership* (PEP), créée dans le New South Wales en 1991, proposait à des établissements financiers d'acheter des logements à Sydney pour les louer ensuite au ministère de l'Habitation de New South Wales, qui les offrait comme logements publics. L'établissement

financier devait fournir des fonds pour l'acquisition de 1 000 logements, qui étaient loués au ministère de l'Habitation pendant 21 années; le Ministère gère les logements et les loue à des locataires à titre de logements publics.

En vertu du PEP, l'établissement financier reçoit un taux de rendement réel (après inflation) garanti de 7 p. 100 par année (4,5 p. 100 en espèces et 2,5 p. 100 par le biais d'allégements fiscaux). Après 21 ans, les logements doivent être vendus, et les profits échoient à l'établissement financier; cependant, le ministère de l'Habitation reçoit 75 p. 100 de toute augmentation de la valeur des logements au-dessus de l'indice du prix à la consommation. Ce programme vise à encourager l'offre de logements locatifs publics plutôt que de logements locatifs privés; il n'est donc d'aucun intérêt pour les fins de cette étude, qui porte sur les mesures d'encouragement de l'investissement dans le secteur locatif privé.

Une autre mesure, qui elle était vraiment axée sur l'offre de logements locatifs privés, est la *Rental Property Trust*, lancé en 1988 dans le New South Wales. Cette mesure très prometteuse est vite tombée, sous le couperet d'un jugement qui la déclarait non conforme aux dispositions du régime fiscal.

La *New South Wales Rental Property Trust*

Description du programme ou de la politique

La *New South Wales Rental Property Trust* (ou fiducie de biens locatifs du New South Wales) visait à stimuler l'offre de nouveaux logements locatifs durant une période où les taux d'inoccupation étaient bas. La fiducie recueillait des fonds auprès d'individus, pour les investir dans de nouveaux projets de logements locatifs. Le véhicule d'investissement permettait d'utiliser des pertes liées à des biens locatifs, y compris l'amortissement, pour garantir aux investisseurs un taux de rendement exonéré d'impôt réel sur les investissements dans une fiducie immobilière. Au rachat des logements locatifs, les investisseurs pouvaient aussi obtenir un gain en capital garanti équivalant au taux d'inflation durant la période d'investissement.

Cette mesure a connu un succès mitigé parce que les offres initiales ont été sursouscrites par les investisseurs. C'est toutefois un jugement défavorable fondé sur des considérations fiscales qui a sonné le glas du projet – il réduisait le taux de rendement effectif sur les investissements. La fiducie transférait les avantages fiscaux aux propriétaires des logements, mais le bureau australien des impôts a quand même jugé que l'investissement ne constituait pas une mise de fonds mais plutôt un prêt, et que les investisseurs ne pouvaient donc se prévaloir des avantages fiscaux offerts aux propriétaires de biens locatifs.

Contexte historique

À la fin des années 1980, les taux d'inoccupation des logements locatifs étaient très bas – selon les normes australiennes – à Sydney, la capitale et dans les principales villes du New South Wales. Une partie du phénomène résultait de la reprise économique qui avait stimulé la demande de logements locatifs. Du côté de l'offre, l'effet de levier négatif – qui permettait de déduire des pertes d'exploitation associées à des projets locatifs d'autres sources de revenus – avait été aboli par des modifications à la loi fiscale du fédéral entre 1985 et 1987. Il semble que cela ait entraîné des réductions dans le nombre de nouveaux investissements dans le secteur locatif. Simultanément, le régime fiscal permettait dorénavant, entre autres, de réclamer l'amortissement pour les nouveaux projets, une première en Australie.

L'offre déficitaire supposée de nouveaux logements locatifs privés, en plus des occasions offertes par les nouvelles mesures fiscales pour les nouvelles constructions locatives, ont été des conditions propices à l'installation de fiducies d'investissement intéressantes dans le secteur locatif.

Buts et objectifs particuliers

Le but était de stimuler l'offre de nouveaux logements locatifs. Pour ce faire, on voulait convaincre les particuliers d'investir en leur offrant des avantages fiscaux liés à l'amortissement pour les nouveaux immeubles locatifs.

Incidences et retombées positives de l'initiative

Au début, la fiducie à pu attirer des investisseurs grâce à des taux de rendement garantis avantageux. Cependant, après un jugement défavorable sur les incidences fiscales, les nouvelles offres ont pris fin et les propriétés existantes sont en liquidation[47].

Durée et niveau du financement

Les investissements garantis par la fiducie ont eu une courte vie à la fin des années 1980.

État actuel de la situation

La fiducie existe encore parce qu'elle est encore en possession de logements acquis au début. Le Ministère tente de liquider les actifs aussi rapidement que possible parce que, en vertu des conditions du prospectus, il est tenu de compenser la différence entre les conditions annoncées aux investisseurs et celles qui découlent des investissements.

Il semble y avoir très peu de chances qu'une entreprise similaire soit mise sur pied dans le futur.

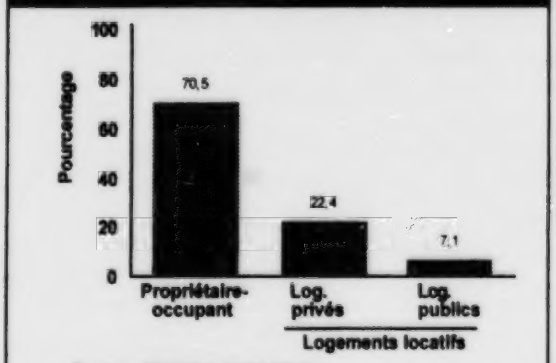
Leçons pour le Canada

Le Canada a très peu de leçons à tirer de l'aventure de la *Rental Property Trust* du New South Wales. Le Canada n'a pas permis à des particuliers de déduire des pertes liées à l'amortissement d'autres sources de revenu depuis le début des années 1970 (sauf pour les projets du PIRLM). La tentative de mise en commun des nouveaux investissements dans le secteur locatif comme mesure d'abri fiscal semble être le parallèle des abris fiscaux procurés par le PIRLM, qui étaient communs au Canada au cours des années 1970 et au début des années 1980. Les conditions différaient un tant soit peu en Australie parce que le gouvernement garantissait les taux de rendement aux investisseurs.

Caractéristiques du marché

Tout comme en Australie, le secteur locatif, particulièrement le secteur locatif privé, représente une partie très minime du parc de logements en Nouvelle-Zélande. En 1996, plus de 70 p. 100 du parc était composé de logements de propriétaires-occupants (une proportion beaucoup plus élevée qu'elle ne l'est au Canada; elle place la Nouvelle-Zélande au deuxième rang, après la Finlande, parmi les pays de l'étude). Le parc locatif public compte pour 7,1 p. 100 du parc global. Le parc de logements locatifs privés représente un peu plus de 22 p. 100 du parc de logements global, et environ les trois quarts du parc locatif global. Le parc de logements occupés en Nouvelle-Zélande en 1996 totalisait 1,3 million de logements.

Figure A14 :
Parc immobilier selon le mode d'occupation
Nouvelle-Zelande, 1996



Source : Ministère de l'Habitation

Bien qu'il n'existe aucune donnée formelle, le ministère de l'Habitation néo-zélandais estime que la grande majorité du secteur locatif privé appartient à des investisseurs à petite échelle, propriétaires de un ou deux biens immobiliers. L'investissement dans le logement locatif est généralement à long terme (souvent en vue de la retraite) et les taux de rendement proviennent à la fois des revenus locatifs et des gains en capital. Le parc locatif privé connaît une croissance sensible continue. Il n'existe aucune donnée sur les taux d'inoccupation du secteur locatif privé en Nouvelle-Zélande.

Comme c'est le cas dans de nombreux autres pays à l'étude, le secteur locatif privé semble avoir été considéré comme un secteur de second rang en Nouvelle-Zélande. Les politiques gouvernementales ont en règle générale favorisé la propriété et, jusqu'à tout récemment, la construction de logements locatifs appartenant à l'État. L'investissement dans le secteur locatif privé ne semble pas avoir intéressé particulièrement les gouvernements néo-zélandais, ce qui est démontré par l'absence de programmes ou de politiques visant particulièrement ce secteur.

En 1991, on a constaté un changement important dans les politiques sur le logement en Nouvelle-Zélande. Le budget de 1991 a marqué un grand tournant pour l'ensemble du régime d'aide sociale du pays. Les éléments clés de la réforme comprenaient entre autres une nouvelle approche de l'État-providence : dorénavant, les prestations étaient versées en fonction des situations particulières de chacun des ménages, et le gouvernement réduisait la prestation de services pour favoriser des mesures d'aide au revenu.

Le supplément au logement, une forme d'allocation de logement, a constitué un élément clé de cette réforme. On l'a présenté comme l'instrument principal d'aide aux logements. Ainsi, le supplément au revenu est versé aux locataires de logements locatifs privés et publics, de même qu'aux propriétaires à faible revenu. Les logements locatifs publics, dont le loyer était auparavant proportionnel au revenu, étaient commercialisés avec des loyers fixés aux niveaux du marché (même si la *New Zealand Housing Corporation* demeure propriétaire de ces logements). Dorénavant, la seule aide fournie aux locataires est le supplément au logement,

même s'il existe des mesures transitionnelles pour un petit groupe de locataires de logements publics avec des besoins spéciaux, qui auraient de la difficulté à déménager.

Avant l'avènement du supplément au logement, le parc locatif public fournissait des logements à des loyers relativement peu élevés. De plus, la prestation au logement, une subvention en espèces comparable au supplément au logement – une mesure à plus grande portée – qui l'a remplacée, était versée aux locataires de logements locatifs privés aussi bien qu'aux propriétaires bénéficiaires de l'aide gouvernementale.

Après les années 1980, aucun autre programme n'a été instauré qui visait directement le secteur locatif privé, et les logements de ce secteur ne sont pas admissibles à des prêts à faible taux d'intérêt, à des dégrèvements fiscaux ni à aucune forme quelconque d'aide.

Réglementation

Des gels des loyers étaient en vigueur en Nouvelle-Zélande avant l'élection du nouveau gouvernement travailliste réformiste, en 1984. Depuis, aucun contrôle des loyers n'a été imposé au secteur privé.

La loi sur la location résidentielle stipule les droits et les obligations des propriétaires-bailleurs et des locataires. Un service a été établi par le ministère de l'Habitation pour la résolution des litiges entre les propriétaires et les locataires. Le Ministère exploite un centre d'obligations et un compte en fiducie pour la location; le centre traite toutes les obligations de location (qui s'apparente aux dépôts en cas de dommage) recueillies par les propriétaires. Les obligations, en vertu de la loi, doivent être déposées au ministère de l'Habitation. L'intérêt sur les obligations permet de couvrir les coûts d'exploitation du centre de même qu'une partie des coûts d'exploitation du service de résolution des litiges, qui sert de médiateur entre les propriétaires et les locataires.

Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions

Dans une large mesure, le régime fiscal traite le revenu net associé aux biens locatifs de la même façon que le régime canadien. Les dépenses d'exploitation et d'amortissement sont déduites du revenu locatif afin de déterminer l'impôt payable. L'amortissement est considéré depuis 1993. Auparavant, les propriétaires-bailleurs ne pouvaient utiliser l'amortissement pour déterminer les impôts à payer sur les revenus locatifs. Le taux d'amortissement pour les immeubles achetés après le 31 mars 1993 est de 4 p. 100 de la valeur diminuée ou de 3 p. 100 du coût[49]. Les «pertes théoriques» découlant de l'amortissement peuvent être déduites des revenus d'autres sources.

La Nouvelle-Zélande ne lève aucun impôt sur les gains en capital. À la vente d'un bien locatif, l'amortissement exagéré (supérieur à la valeur de vente des améliorations) est récupéré et imposé, mais les gains supérieurs au prix d'achat original sont traités à titre de gains en capital non imposables. Seule la plus-value des propriétés achetées dans un but de revente (par des contribuables qui travaillent dans le domaine des transactions immobilières) est considérée comme un revenu imposable.

Les impôts fonciers sont fixés par les municipalités. Il n'existe aucune entente nationale sur les modalités d'évaluation des propriétés (commerciales ou privées) ni sur la fixation des taux d'imposition des biens immobiliers.

Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques

Avant l'entrée en vigueur du supplément au logement en 1991, deux programmes gouvernementaux versaient de l'aide aux locataires privés :

- l'aide au loyer, une subvention en espèces versée aux locataires de logements du secteur

privé et aux propriétaires bénéficiaires de l'aide publique (similaire au supplément au logement); et
- l'offre de logements publics et de logements assorties d'un loyer proportionnel au revenu.

Le programme de logements publics a reçu une attention soutenue durant la seconde moitié des années 1980. Le parc de logements de la *Housing Corporation* est passé de 55 000 environ en 1984 à 70 000 en 1990, aidé en cela par des prêts fortement subventionnés par le gouvernement. De plus, la Housing Corporation a avancé des prêts à faible taux d'intérêt (3,5 p. 100) aux autorités locales, dans la plupart des cas pour fournir des logements aux retraités.

Après la mise en vigueur du supplément au logement en 1991, les loyers des logements appartenant à l'État ou loués par l'État ont été indexés aux niveaux du marché, en quatre étapes. *Housing New Zealand* (HNZ) devrait maintenant rapporter des dividendes au gouvernement si la gestion du portefeuille est efficace. Cela étant dit, l'allocation de logements par HNZ est fidèle aux objectifs sociaux du gouvernement : la préséance est accordée aux personnes à faible revenu et, à l'intérieur de ce groupe, à celles qui ont des besoins spéciaux (par exemple, les personnes qui occupent des logements surpeuplés ou qui ne répondent pas aux normes, qui ont des problèmes de santé, etc.). Pour atteindre ces objectifs dans les secteurs où le parc est insuffisant, HNZ loue des logements du secteur privé (une démarche encore modeste : un total de 869 logements privés avaient été loués en octobre 1997).

Depuis 1991, on a constaté un déclin du parc locatif public. En vertu du plan Droit d'acheter, mis sur pied en 1994, les locataires de logements publics qui achètent leur logement peuvent recevoir un «octroi reporté» de 10 p. 100 (jusqu'à 12 500 $), qui est radié progressivement sur une période de sept ans. Jusqu'à maintenant, 1 650 logements ont été vendus aux locataires. En outre, des ventes de logements non occupés ont été effectuées dans des secteurs où la demande de logements est faible.

Le supplément au logement constitue actuellement le principal instrument d'aide. Voici les commentaires du ministère de l'Habitation à cet effet :

> *Nous avons choisi cette subvention en espèces axée sur la demande pour un nombre de raisons : nous pouvons mieux cibler les groupes nécessiteux; assurer une grande transparence des coûts; assurer l'égalité entre les locataires de logements d'État, les locataires du secteur privé et les propriétaires, de même qu'une gestion améliorée des biens immobiliers de l'État. La priorité de plus en plus grande accordée aux subventions axées sur la demande témoignent aussi de la refonte de l'aide sociale : on veut réduire les prestations de base et mieux cibler l'aide versée au moyen de bénéfices secondaires et tertiaires, tels que le supplément au logement (Nouvelle-Zélande, 1996, p. 37).*

Le ministère de la Sécurité sociale verse le supplément au logement. Ce dernier est calculé en fonction du revenu, des coûts de logement et des «avoirs en caisse». Actuellement, les locataires et les pensionnaires reçoivent des subventions qui équivalent à 70 p. 100 des coûts de location excédant 25 p. 100 du revenu net, jusqu'à concurrence du niveau maximal établi (soit 150 $ par semaine pour un ménage de trois personnes ou plus à Auckland, le plus haut niveau au pays). Pour les pensionnaires, on considère que le loyer gruge 62 p. 100 de la pension, le restant couvrant les autres services, tels que les repas. Presque 300 000 prestataires ont reçu le supplément au logement en 1997. Le ministère de l'Habitation estime que 65 p. 100 des ménages admissibles (y compris les propriétaires et les locataires) font une demande de supplément au logement. Presque 85 p. 100 des prestataires sont des locataires et des pensionnaires.

Locataires de *Housing New Zealand*	46 000
Locataires des autorités locales	3 000
Locataires de logements privés	113 000
Pensionnaires	70 000
Propriétaires	46 000
Total	298 000

Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé

La supplément au logement est la seule politique ou le seul programme important associé au secteur du logement locatif en Nouvelle-Zélande. Le gouvernement n'a pas instauré de politique ou de programme qui visait particulièrement à encourager l'investissement dans ce secteur. Cependant, le cadre de politique actuel – qui prévoit des provisions pour amortissement ainsi que la déduction de pertes associées à des pertes en espèces ou comptables (amortissement) d'autres sources de revenu – semble suffisamment attrayant pour assurer la viabilité du secteur locatif privé, avec la production est constante même si elle n'est pas subventionnée.

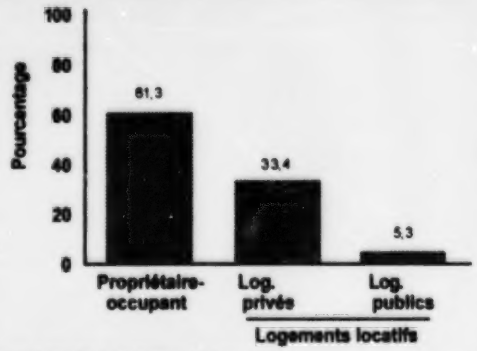
Au Canada, le supplément au logement, qui donne plus d'options aux locataires à revenu faible ou qui ont des besoins spéciaux, et qui leur permet d'accéder à des logements abordables, pourrait receler un certain intérêt. Le nombre de prestataires de l'aide a augmenté bien au-delà du nombre de logements subventionnés par le gouvernement qui étaient auparavant disponibles.

Cependant, pour les fins de cette étude sur les méthodes utilisées par les gouvernements d'autres pays pour favoriser le logement locatif privé, le supplément au logement ne semble pas très pertinent. Il a été conçu non pas comme un moyen de stimuler l'intérêt pour le secteur locatif privé, mais pour mieux orienter l'aide vers ceux qui en ont le plus besoin.

Caractéristiques du marché

La plupart des ménages japonais (plus de 60 p. 100 selon le dernier sondage national sur le logement) sont propriétaires. Le secteur locatif privé représente un tiers du parc immobilier global; le secteur des logements publics représente tout juste un peu plus de 5 p. 100. La proportion de locataires a augmenté depuis les années 1960, en même temps que la population s'est déplacée vers les grands centres urbains, où les taux de propriétaires ont tendance à être moins élevés. À Tokyo, par exemple, seulement 39 p. 100 des ménages sont propriétaires de leur logement.

Figure A15
Parc immobilier selon le mode d'occupation
Japon, 1993



Source : Enquête sur le logement au Japon, 1993

Pour faciliter la migration des travailleurs vers les grandes villes et la rétention des employés, de nombreux employeurs japonais offrent des logements locatifs comme avantage d'emploi, une coutume ancestrale. Les logements appartenant à des employeurs représentent environ 4 p. 100 de l'ensemble du parc immobilier japonais, mais 10 p. 100 environ du parc locatif privé. Les sociétés bénéficient de provisions pour amortissement accéléré parce qu'elles offrent ces logements locatifs. La demande de logements appartenant à des sociétés est beaucoup plus élevée que l'offre, bien que ces logements soient en règle générale de piètre qualité (style pension).

Les logements au Japon sont relativement petits selon les normes canadiennes, surtout les logements locatifs. La taille moyenne d'un logement du parc locatif au Japon équivalait à 45,1 mètres carrés (485 pi²) en 1993. La superficie moyenne des logements de propriétaires-occupants était de 122,1 mètres carrés(1 314 pi²). Cependant, bien que la taille moyenne des logements de propriétaires-occupants ait augmenté progressivement au cours des dernières décennies (pour atteindre environ 90 mètres carrés au début des années 1960), on constate très peu de changements pour ce qui est de la taille des logements locatifs (une moyenne de 40 mètres carrés environ au début des années 1960).

La construction totale de logements locatifs représente entre 35 et 50 p. 100 des activités annuelles de construction de logements depuis le milieu des années 1980

Réglementation

Aucun contrôle des loyers n'existe au Japon. Des contrôles avaient été imposés durant la Seconde Guerre mondiale, mais ils ont été abrogés en 1980. Le gouvernement a aussi assoupli la réglementation, qui semble offrir une protection blindée contre l'expulsion des locataires.

Cette réglementation (maintenant assouplie) a incité des propriétaires-bailleurs de plus en plus nombreux à recourir au harcèlement des locataires (ils engagent des gangsters appelés *yankuza* et *jiageya*) pour qu'ils quittent le logement. Les propriétaires agissent ainsi quand ils veulent réaménager les lieux ou les louer à de nouveaux locataires qui paient des loyers plus élevés.

La pénurie de terrains propices à la construction explique les prix très élevés des terrains au Japon. Au milieu des années 1990, le coût des terrains représentait plus de 60 p. 100 des coûts totaux des logements dans les régions très urbanisées, une proportion encore plus élevée dans certaines parties de Tokyo et d'Osaka. La pénurie chronique de terrains a été imputée aux politiques gouvernementales inefficaces en matière d'utilisation des terrains (particulièrement les politiques qui favorisent la conservation des terres agricoles, même dans des zones urbaines), plutôt qu'à une pénurie réelle.

À la fin des années 1980, le gouvernement national avait obligé les gouvernements locaux à assouplir les restrictions existantes en matière de zonage. Il en a résulté une augmentation du ratio du volume de construction par rapport à la taille des lots, la conversion de zones résidentielles en zones commerciales et l'élimination des exigences selon lesquelles les promoteurs devaient obtenir l'assentiment des résidents déplacés par les nouveaux projets d'aménagement. Tout cela a permis de libérer du terrain pour l'aménagement. De plus, des modifications aux lois sur les baux ont entraîné la libération de terrains dans les principaux centres, bien que les baux soient beaucoup plus courants dans le secteur de la propriété que dans celui de la location.

C'est cependant l'éclatement du marché immobilier qui a le plus influencé les prix des terrains au Japon. Ainsi, les prix sont actuellement bien en deçà des niveaux atteints à la fin des années 1980 et au début des années 1990. À Tokyo, par exemple, le prix des terrains résidentiels a chuté de plus du tiers depuis les sommets atteints en 1991.

La réglementation restrictive en matière de construction et les exigences en matière de permis imposées aux entrepreneurs ont été pointées comme étant deux autres causes des prix élevés des logements.

En bref, le cadre réglementaire sur les opérations de location est très favorable à des investissements viables. Le principale problème est l'offre suffisante de terrains pour l'aménagement.

Traitement par les régimes de l'impôt sur le revenu et de subventions

Les biens immobiliers de propriétaire-occupant et locatifs sont considérés comme étant des biens d'investissement par le régime de l'impôt sur le revenu; les gains en capital sont imposables. Les propriétaires-bailleurs de logements privés peuvent déduire tous les coûts (les intérêts de l'hypothèque, les réparations, la gestion et l'amortissement) du revenu de toutes sources .

Des incitatifs fiscaux visent à promouvoir la construction de «logements locatifs de niveau supérieur». Les logements locatifs qui doivent avoir une vie utile projetée plus longue que la normale bénéficient d'un amortissement supplémentaire pour les cinq premières années . De même, les logements locatifs de niveau supérieur reçoivent une réduction de deux tiers de l'impôt foncier pour les cinq années suivant la construction.

Les logements locatifs construits par des employeurs à l'intention de leurs employés sont admissibles à des provisions pour amortissement accéléré. C'est sans doute un facteur primordial du volume important de logements locatifs appartenant à des employeurs au Japon – ils comptent pour plus de 4 p. 100 du parc immobilier global.

Les transactions immobilières sont soumises à des taux d'imposition importants, de même qu'à un impôt foncier national et à des impôts fonciers locaux. Les taux d'imposition des terres agricoles sont en règle générale beaucoup moins élevés que ceux des terrains où des immeubles résidentiels ou commerciaux sont établis. Ces écarts rendent l'aménagement de terrains plutôt inintéressant; ils ont une incidence négative sur la viabilité des nouvelles constructions et de l'exploitation courante des biens locatifs.

La grande majorité des logements locatifs sont subventionnés par des prêts à taux inférieurs à ceux du marché, octroyés par la Société de prêt à l'habitation du gouvernement. En règle générale, les prêts à faible taux d'intérêt de la Société représentent une partie seulement de tous les véhicules de financement immobilier; les autres prêts proviennent d'établissements de prêts privés et sont assortis de taux d'intérêt plus élevés.

En plus de subventionner l'investissement dans le secteur locatif privé, la Société de prêt à l'habitation du gouvernement finance aussi à peu de frais le secteur locatif public et subventionne les prêts octroyés à des promoteurs privés qui consentent à maintenir des loyers peu élevés dans leur projet pour les locataires à faible revenu.

En bref, les mesures fiscales ont été relativement neutres au Japon; elles n'ont pas été conçues précisément pour stimuler le développement du secteur locatif privé. Cependant, les prêts bonifiés ont considérablement participé à l'essor du secteur locatif.

Enjeux stratégiques pour l'élaboration de politiques

La politique du Japon en matière de logement s'inscrit dans des programmes quinquennaux, qui établissent des cibles et des politiques visant à satisfaire ces objectifs. Le programme actuel – le septième – qui sera en vigueur de 1996 à 2000, vise à améliorer les conditions de logement pour les ménages japonais, avec un accent particulier sur les quatre problèmes suivants :

- augmenter le parc immobilier de bonne qualité afin de satisfaire aux besoins de la population;
- promouvoir une vie urbaine sûre et agréable, et améliorer les conditions de logement;
- rendre l'environnement offert aux personnes âgées plus sain et plus confortable; et
- améliorer les logements ainsi que l'environnement afin de revitaliser les communautés.

À l'intérieur de ce programme, 7,3 millions de logements doivent être construits, dont 3,6 millions seront financés (du moins en partie) par des fonds gouvernementaux. La grande partie du financement provenant du gouvernement sera versé par la Société de prêt à l'habitation, par le biais de prêts à taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché. Le plan ne privilégie pas un mode de location particulier, mais le secteur locatif devrait continuer à maintenir sa part du marché.

Politiques et programmes influant sur l'investissement dans le secteur locatif privé

Au cœur des programmes de promotion des nouveaux investissements dans le secteur locatif se trouvent les prêts à faible taux d'intérêt octroyés par la Société de prêts à l'habitation. Les programmes sont décrits plus en détail ci-dessous.

Les programmes de logements publics ont aussi été financés au moyen de prêts à faible taux d'intérêt, mais ils ont été assortis pour leur part de subventions aux loyers. Dans les logements publics existants, les loyers sont calculés en fonction du loyer selon les coûts diminué des subventions gouvernementales. Une nouvelle méthode de subventions est utilisée actuellement pour les logements publics en construction en vertu du «régime de logements locatifs ciblés». En vertu de ce programme de logements sociaux, les loyers sont fixés aux niveaux du marché, mais les locataires reçoivent de l'aide pour compenser l'écart entre les loyers du marché et ce qu'ils peuvent payer. Cette aide sera diminuée de 5 p. 100 par année pendant 20 ans.

Le Japon se distingue des autres pays à l'étude du fait qu'il n'a jamais tenté de se servir des logements du secteur privé pour offrir des logements abordables assortis d'une allocation au logement. Au Japon, il n'existe aucun régime d'allocation au logement versée à des locataires à faible revenu pour qu'ils puissent accéder à des logements du secteur privé.

Les loyers dans le parc immobilier social sont bien inférieurs à ceux dans le secteur locatif privé. En raison de la demande excessive, les logements sociaux sont alloués par loterie.

Les prêts à faible taux d'intérêt

Description du programme ou de la politique

La Société de prêts à l'habitation japonaise octroie des prêts assortis de taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché à long terme, pour les logements de propriétaire-occupant ainsi que pour les logements locatifs. En règle générale, les prêts de la Société couvrent une partie du financement requis pour un logement; les taux d'intérêt de ces prêts sont en général moins élevés que les taux en vigueur dans le marché hypothécaire.

La Société est le plus important prêteur hypothécaire dans le monde. Elle a octroyé entre 30 et 40 p. 100 de tous les prêts à l'habitation en cours au Japon. La Société a été établie en 1950 à l'intérieur d'un programme de reconstruction après la guerre; elle devait fournir des capitaux à long terme à des taux d'intérêt faibles pour la construction et l'achat de logements. Depuis son établissement, la Société a participé au financement de plus de 15 millions de logements, soit 30 p. 100 environ de tous les logements construits après la guerre.

Les prêts de la Société visent aussi bien le secteur de la propriété que le secteur locatif. La part du lion revient cependant aux logements de propriétaire-occupant. En 1996, les prêts aux entrepreneurs de construction de logements locatifs ont couvert 56 000 logements, soit moins de 10 p. 100 de tous les logements financés par la Société.

La valeur et les conditions des prêts à faible taux d'intérêt de la Société sont fonction de nombreux facteurs. Quand elle établit la valeur, les conditions et les taux d'intérêt du prêt, la Société détermine par exemple s'il s'agit de logements modestes, de logements situés dans des zones particulières ou de logements conçus pour les besoins particuliers des aînés ou pour donner un meilleur rendement énergétique. Les prêts consentis par la Société couvrent la plupart du temps entre 40 et 50 p. 100 du financement total d'un logement. Le restant de l'emprunt provient de prêteurs du secteur privé.

Contexte historique

La Société de prêts à l'habitation du gouvernement japonais a été fondée en 1950 dans le cadre d'un programme de reconstruction après la guerre; il semble que son rôle n'ait pas changé durant la deuxième moitié du siècle. Son but est de «consentir des prêts pour la construction ou l'achat de logements afin de permettre au peuple japonais de vivre dans des conditions de vie saines et satisfaisantes, quand les circonstances ne permettent pas aux établissements financiers privés d'octroyer des prêts» (Japon, 1997 b, p. 3).

Buts et objectifs particuliers

Les prêts à faible taux d'intérêt consentis par la Société de prêts à l'habitation donnent accès à du financement à faible coût aux consommateurs (propriétaires) de logements ainsi qu'aux propriétaires-bailleurs. On accorde une préférence aux acheteurs à faible revenu qui autrement auraient de la difficulté à obtenir du financement pour acquérir une maison modeste.

Si le secteur locatif n'est pas exclus par la Société de prêts à l'habitation, il semble que le secteur des logements de propriétaires-occupants ait été le principal récipiendaire du programme — en fait, 90 p. 100 des logements financés appartiennent à ce secteur.

Incidences et retombées positives de l'initiative

La Société de prêts à l'habitation fait partie intrinsèque du système de financement immobilier Japon, et elle y joue un rôle très important. En octroyant des prêts à faible taux d'intérêt qui couvrent une partie du coût d'acquisition d'un logement, le programme facilite l'accès à la propriété et réduit les coûts des logements locatifs. Bien que les prêts de la Société visent

plus particulièrement le secteur des propriétaires-occupants, elle a financé plus de 1 million de logements locatifs depuis 1950. Les prêts à faible taux d'intérêt qu'elle a octroyés ont donc grandement contribué à l'investissement dans le secteur locatif.

Durée et niveau du financement

En juillet 1998, les prêts de la Société de prêts à l'habitation étaient offerts à des taux de 2,75 p. 100 pour les 10 premières années et de 4 p. 100 par la suite. Les prêts hypothécaires des banques étaient pour leur part offerts à des taux de 3,5 p. 100 sur 10 ans. La Société octroie des prêts à long terme, en règle générale pour la pleine période d'amortissement ordinaire de l'hypothèque
d'un logement.

État actuel de la situation

La Société de prêts à l'habitation continue de jouer un rôle important dans le système de financement immobilier du Japon.

Leçons pour le Canada

Il semble que le Canada ait très peu de leçons à tirer du programme de prêts à faible taux d'intérêt de la Société de prêts à l'habitation du gouvernement. Les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada ont déjà eu recours à des hypothèques de second rang à faible taux d'intérêt ou à intérêts nuls pour encourager l'investissement dans le secteur locatif. Étant donné que le programme de la Société de prêts à l'habitation du Japon est accessible aux acheteurs de maisons autant qu'aux investisseurs dans le secteur locatif, et puisque la Société octroie des prêts à long terme à faible taux d'intérêt, le programme apparaît beaucoup moins ciblé et probablement beaucoup plus coûteux que certains programmes canadiens aujourd'hui abolis.

NOTES DE FIN

1 Bien que la location soit en règle générale associée aux immeubles à logements multiples, une proportion importante du parc immobilier est composée de petites propriétés, y compris des maisons louées, des maisons jumelées et des appartements intégrés à des maisons. Selon l'enquête sur le secteur locatif menée par la SCHL, le parc d'immeubles locatifs construit à des fins particulières et comprenant trois logements ou plus, y compris les maisons en bande, représentait un total de 1 839 000 logements en 1991. À des fins de comparaison, le parc locatif global selon le recensement équivalait à 3 701 950 logements. Si on tient compte des 550 000 logements sociaux exclus du parc locatif privé, il reste 1,3 million de logements. Il s'agit soit de petites propriétés ou de copropriétés louées, qui sont tantôt comptées dans le secteur locatif et tantôt dans le secteur des propriétaires-occupants.

2 Ces descriptions proviennent en partie de la SCHL, 1988.

3 Reflétant en partie la petite taille des biens et la migration entre les modes d'occupation, il n'existe aucune enquête annuelle sur les taux d'inoccupation dans le secteur locatif.

4 L'Angleterre et le Pays de Galles ont un système juridique différent de celui de l'Écosse mais, en pratique, les deux sont assez semblables. En outre, si certaines lois sont en vigueur en Angleterre et au Pays de Galles seulement, d'autres mesures sont en vigueur pour l'ensemble de la Grande-Bretagne.

5 L'occupation garantie est analogue à la location au mois que l'on est habitué de voir au Canada; la location garantie à court terme est similaire aux baux à période fixe, tels que ceux qui sont les plus courants au Québec.

6 Ce phénomène peut découler d'un changement dans le groupe des locataires, conjugué à une réforme importante du programme d'allocation au logement qui, s'il a augmenté les avantages versés aux locataires à faible revenu, a aussi restreint l'admissibilité.

7 Crook et Kemp (1996) estiment que la moitié environ de l'augmentation des locations entre 1988 et 1996 était due à un «effondrement dans le secteur de la propriété», qui a forcé les propriétaires-bailleurs à louer les logements qu'ils ne pouvaient, ou ne voulaient pas, vendre en raison de la chute des prix des maisons.

8 Au cours de cette période, le taux de change de la livre sterling était de 2 $CAN environ.

9 Le taux d'imposition aux petites entreprises et aux sociétés a été encore abaissé à 21 et à 31 p. 100 en 1997. De plus, le gouvernement a annoncé son intention de poursuivre la diminution des taux en 1999, qui devraient atteindre 20 et 30 p. 100 respectivement.

10 Le taux actuel de change de la couronne suédoise est de 0,2058 $CAN.

11 Selon le recensement de 1992 en Finlande. S'il est calculé pour un logement (et non pour un ménage), le ratio est un peu moins élevé (67 p. 100) parce que certains logements ne sont pas consacrés à un usage résidentiel.

12 C'est l'œuf ou la poule : Booth et Glascock (1994) soulignent que «les efforts des jeunes familles pour obtenir un logement sont sérieusement entravés par un marché locatif sous-développé, un problème qui met encore plus de pression sur le gouvernement à offrir de l'aide aux acquéreurs d'une première maison ou aux logements de propriétaire-occupant.»

13 Information fournie par le ministère de l'Environnement, mai 1998.

14 Analyses fournies par Sirpa Tully, ministère de l'Environnement, Helsinki, 26 novembre, 1997.

15 Information fournie par le Ministère de l'Environnement, 8 mai 1998.

16 Commentaire de Sirpa Tully, ministère de l'environnement, Finlande.

17 Le secteur locatif privé est aussi très important en Suisse; on le décrit parfois comme étant proportionnellement plus important que celui de l'Allemagne. Les propos rapportés ici concernent l'ancienne Allemagne de l'Ouest, avant l'unification, parce que les textes et les données concernent principalement cette situation.

18 Se reporter par exemple à Hubert, 1994. Le professeur Hubert estime que, en 1998, le ratio de propriétaires par rapport aux locataires de logements sociaux par rapport aux locataires de logements privés est de 40/10/50.

19 Par exemple, Whitehead estime que la proportion de locataires en 1987 était de 62 p. 100 au total.

20 En 1987, les prix moyens des maisons dans les grandes villes de l'Allemagne de l'Ouest représentaient entre 7 et 8 fois le revenu brut annuel des travailleurs de l'industrie. Données estimées citées dans Oxley et Smith, 1996, p. 165.

21 Les dépenses liées à la location par rapport au coût de la propriété se situent entre 39 et 56 p. 100, selon le type de ménage. En comparaison, les dépenses de location relatives au Canada se situent entre 65 et 105 pour cent. Freeman et autres, 1996, p. 22.

22 Information fournie par le professeur Franz Hubert, Université Libre de Berlin, mars 1998. Comme il n'existe aucune enquête formelle sur les taux d'inoccupation des logements locatifs en Allemagne, ces commentaires sont officieux.

23 Jusqu'à la fin des années 1960 et de la période de reconstruction importante de l'après-guerre, les contrôles des loyers étaient très stricts, beaucoup plus que ceux stipulés dans la loi sur la réglementation des loyers en Allemagne

24 Professeur Hubert, 31 mars 1998.

25 Oxley et Smith, 1996, p. 144.

26 Oxley et Smith, 1996, p. 142. Le taux de change du mark allemand équivant à 0,9997 $CAN – le dollar est donc presque équivalant.

27 Comme il a été mentionné dans le profil canadien, Smith et Fallis ont analysé cette incidence par rapport au contexte canadien. Les promoteurs peuvent interrompre la construction pour bénéficier de futurs incitatifs, puis surconstruire quand ils sont en vigueur.

28 Freeman et al., (1996), estime que le secteur locatif représente 40 p. 100, mais que les 2 tiers du parc locatif est du domaine privé, contre 1 tiers qui est du domaine social.

29 Même s'ils sont accessibles aux investisseurs privés, les PLA sont surtout utilisés par des promoteurs de logements sociaux.

30 Le taux de change courant du franc français est 0,288 $CAN : 40 000 FF équivalent donc à 10 000 $CAN environ, et 900 000 FF à 225 000 $CAN environ.

31 Oxley et Smith, 1996, p. 137.

32 Ainsi, par exemple, en vertu du montant maximal de 600 000 FF, un couple peut réclamer 30 000 FF sur 2 années (10 p. 100 x 600 000 FF répartis sur 2 années).

33 Oxley et Smith, 1996.

34 France, 1997, p. 32. Le budget est ventilé de la façon suivante : 23 milliards de francs pour l'aide directe (prêts bonifiés, etc.); 70 milliards de francs pour le soutien aux individus (allocations de logement); 34 milliards de francs pour les dépenses fiscales, et 7 milliards de francs dans les autres catégories.

35 Le taux de change courant du gulden est 0,85 $CAN. Ainsi, ces subsides équivalent à 1 700 $CAN par logement par année.

36 Analyse fournie par Marietta Haffner, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology.

37 Oxley et Smith, 1996, p. 151. (Pour un taux de change de 1,38 $CAN environ, cela équivaut à 170 millions de dollars canadiens environ).

38 Dans le cadre de sa stratégie nationale axée sur la propriété, annoncée en 1996, l'Administration s'est fixé comme but d'augmenter le taux de propriétaires à 67, 5 p. 100 d'ici la fin du siècle.

39 Pour une analyse détaillée sur les partenariats, voir Pomeroy et autres, 1998. Les mesures fiscales, et plus particulièrement le Low Iincome Housing Tax Credit sont abordés brièvement dans une section ultérieure de ce rapport.

40 Nombre de villes ont élaboré des politiques en matière d'utilisation des terrains qui établisse un lien précis entre la construction commerciale et la nécessité de produire des logements. Ces politiques s'appuient sur le fait que les entreprises commerciales génèrent de nouveaux emplois et, partant, une nouvelle demande de logement. Elles ne sont pas nécessairement liées à la production de logements locatifs privés, bien que des villes comme Boston et San Francisco utilisent ces programmes pour encourager l'offre de logements abordables.

41 Pour une discussion plus détaillée sur l'avènement récent des FPI et de leur incidence éventuelle, se reporter à Wellman.

[42] Le programme de taux d'intérêt inférieurs au marché, en vertu de l'article 236, a été en vigueur entre 1968 et 1973. Il a été supprimé par le moratoire imposé par l'administration Nixon, en 1973. De fait, le programme permettait d'obtenir du financement à faible taux d'intérêt, sous réserve que les promoteurs se plient à certaines conditions liées à l'offre de logements à des ménages à revenu faible ou modeste. En règle générale, il était complété par une assurance hypothécaire de la FHA en vertu de l'article 221. Le programme ayant été abandonné depuis le début des années 1970, il n'a pas été présenté en détail ici.

[43] L'article 167(k) du Code des taxes intérieures été abrogé par la loi sur la réforme fiscale de 1986. Il existe encore un crédit d'impôt pour la remise en état, équivalent à 20 p. 100 pour les demeures historiques et à 10 p. 100 pour les immeubles commerciaux et industriels, mais non pour les immeubles résidentiels (article 47).

[44] Le programme LIHTC encourage à la fois les nouvelles constructions et la remise en état. En 1994, les constructions neuves ont totalisé 74 000 logements. Un autre 20 000 logements ont été l'objet de travaux de remise en état importants et 23 000 acquisitions et remises en état ont été effectuées (Lea et Wallace, 1996).

[45] Pour ce qui est des immeubles à logements multiples, les organismes de financement d'État octroient des obligations exonérées d'impôt ou imposables, mais seules les obligations exonérées d'impôt sont soumises à des plafonds.

[46] Un volume d'obligations beaucoup plus important est émis pour favoriser l'aménagement et le financement des maisons individuelles — plus de 10 millions de dollars en 1994.

[47] Malgré des tentatives répétées, nous n'avons pu obtenir des renseignements plus détaillés sur la Fiducie de la part d'aucun fonctionnaire du ministère de l'Habitation du NSW, parce qu'aucun de ceux qui étaient responsables de ce programme ne semble être en poste actuellement au Ministère. Les chercheurs s'intéressent très peu à ce programme parce qu'il est considéré comme étant infaisable.

[48] Cette partie est en majorité fondée sur de l'information fournie directement par des fonctionnaires du ministère de l'Habitation de la Nouvelle-Zélande, par voie de correspondance.

[49] Si les contribuables utilisent le taux des coûts de construction après s'être prévalus du taux de la valeur diminuée, le coût est alors réputé comme équivalent à la valeur diminuée à la date du transfert.

[50] Des déductions d'impôt sur le revenu similaire sont consenties aux acheteurs de maisons, afin de favoriser ce domaine. Ces tentatives visent à compenser les obstacles que représentent les prix très élevés des maisons au Japon.

[51] Il est assez étonnant de constater que les logements qui dureront plus longtemps bénéficient d'un taux d'amortissement plus important que ceux qui auront une vie plus courte.

[52] Des prêts à faible taux d'intérêt similaires sont aussi octroyés pour les logements de propriétaires, qui représentent en fait 90 p. 100 des logements financés par la Société de prêts à l'habitation. Les logements locatifs représentaient seulement 10 p. 100 des logements financés par la Société.